

ANEXO 2

Impactos de casos

Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes



OEA

Más derechos para más gente

OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 233

14 noviembre 2019

Original: Inglés

Anexo 2

Impactos de casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes

Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y
adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y
en el Caribe

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
<i>A. Antecedentes, alcance y finalidad del informe</i>	5
<i>B. Metodología y estructura</i>	10
CAPÍTULO 1 PROTECCIÓN DE LAS MUJERES Y LAS NIÑAS CONTRA LA VIOLENCIA Y LA DISCRIMINACIÓN EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS	15
<i>A. Panorama de los casos</i>	16
1. Caso 11.625, Informe de Fondo No. 4/01, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala)	16
2. Caso 11.565, Informe de Fondo No. 53/01, Ana, Beatriz y Celia González Pérez (México)	19
3. Caso 12.051, Informe de Fondo No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil)	21
4. Caso 12.626, Informe de Fondo No. 80/11, Jessica Lenahan (Gonzales) (Estados Unidos)	23
5. Caso 12.551, Informe de Fondo No. 51/13, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros (México)	27
6. Caso 11.656, Informe de Fondo No. 122/18, Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colombia)	29
<i>B. Observaciones generales</i>	33
CAPÍTULO 2 PRINCIPALES IMPACTOS Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES SOBRE LA PROTECCIÓN DE MUJERES Y NIÑAS CONTRA LA VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN	37
<i>A. Introducción</i>	37
<i>B. Análisis del grado general de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes</i>	39
<i>C. Análisis de los resultados, impactos y desafíos del cumplimiento de las recomendaciones formuladas en casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes</i>	42
1. Medidas de compensación	42

2.	Medidas de rehabilitación	45
3.	Medidas de satisfacción	48
	a. Actos de reconocimiento de la responsabilidad y disculpas públicas	48
	b. Construcción de edificios o monumentos en homenaje a las víctimas	50
4.	Medidas de verdad y justicia	52
5.	Medidas estructurales o garantías de no repetición	55
	a. Reforma legislativa y regulatoria	56
	b. Adopción de políticas públicas	59
	c. Fortalecimiento institucional	64
<i>D.</i>	<i>Observaciones generales</i>	71
CAPÍTULO 3 CONCLUSIONES		77

INTRODUCCIÓN

A. *Antecedentes, alcance y finalidad del informe*

1. Las mujeres, niñas y adolescentes corren un riesgo mayor de ser víctimas de discriminación y violencia, ya que se tiende a hacer caso omiso de sus derechos y a silenciar constantemente sus necesidades. En las Américas, encuentran distintas formas de violencia y discriminación en el empleo, la educación, la atención de salud, la esfera política, la vida privada y otros ámbitos sociales¹. Asimismo, los Estados de la región siguen enfrentando numerosas dificultades para cumplir su obligación de responder de manera adecuada y eficaz a la discriminación histórica y estructural, a la desigualdad y a la violencia contra ellas.
2. Los factores de riesgo de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes varían según la situación social y cultural en la cual se producen estas violaciones de derechos humanos y están relacionados con el contexto social e individual de las víctimas². La violencia contra ellas está presente en las esferas pública y privada. Puede ser física, sexual, psicológica, económica, espiritual, obstétrica o simbólica, y su expresión más extrema es el feminicidio³. La violencia contra mujeres, niñas y adolescentes puede ser perpetrada o condonada por el Estado o sus agentes⁴ y tiene graves consecuencias: comúnmente ocasiona problemas físicos, mentales y emocionales a largo plazo para las víctimas y, en muchos casos, les causa la muerte⁵. Además, suele tener repercusiones negativas en la sociedad en su conjunto⁶.
3. La violencia infligida a mujeres, niñas y adolescentes está recibiendo atención creciente debido a su naturaleza generalizada. Su magnitud deriva del hecho de que

¹ CIDH. *Plan Estratégico 2017-2021*, OEA/Ser.L/V/II.161. Doc. 27/17, 20 de marzo de 2017, p. 41.

² CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II.143, 2015, párrs. 28 y 43.

³ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, artículos 1 y 2; Naciones Unidas. *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104, artículo 1.

⁴ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, artículo 2; Naciones Unidas. *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104, artículo 2.

⁵ Naciones Unidas, 2015. *The World's Women 2015: Trends and Statistics*. Nueva York: Naciones Unidas, División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Sales No. E.15.XVII.8, p. 139.

⁶ *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*. Washington, DC: OPS, 2012, p.1.

se manifiesta en sucesos que, en vez de ser incidentes aislados, constituyen un patrón de violaciones sistemáticas de derechos humanos⁷. En todo el mundo, 35% de las mujeres han experimentado violencia física o sexual ejercida por su pareja o fuera de la pareja⁸. En las Américas, la violencia y la discriminación estructural contra mujeres, niñas y adolescentes sigue siendo altamente prevalente⁹. Según las Naciones Unidas, en 2015, entre 14% y 38% de las mujeres de América Latina y el Caribe han pasado por situaciones de violencia de pareja por lo menos una vez en su vida¹⁰.

4. El gran predominio de la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes en las Américas está relacionado con las múltiples formas de discriminación que las afectan. Distintas manifestaciones de esta discriminación aumentan la vulnerabilidad de mujeres indígenas y afrodescendientes, mujeres con discapacidades, mujeres con VIH/sida, niñas, mujeres lesbianas, mujeres trans, mujeres en situación de movilidad humana y defensoras de derechos humanos. Además, muchas mujeres enfrentan formas diversas e interseccionales de discriminación¹¹. Todas estas formas de discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes tienen sus raíces en sociedades y culturas patriarcales que no solo las han excluido de la participación en la vida social y de cargos decisorios, sino que también han creado obstáculos para el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales en campos tales como la atención en salud, la educación, el trabajo, el acceso a recursos económicos y su control¹².
5. Aunque en las Américas se han realizado grandes esfuerzos y se han adoptado buenas prácticas para proteger los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes, el problema de violencia y discriminación en su contra sigue siendo generalizado. Por lo tanto, la promoción y protección de sus derechos conduce al desmantelamiento de la discriminación histórica que han sufrido y les ofrece la oportunidad de ocupar un mejor lugar en las sociedades americanas, en condiciones de igualdad y sin violencia¹³.

⁷ CIDH. Comunicado de Prensa 144/18. *CIDH manifiesta su preocupación por la prevalencia de asesinatos y otras formas de violencia extrema contra las mujeres en Perú*. 2 de julio de 2018.

⁸ PNUD y ONU Mujeres. *Del Compromiso a la Acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. Documento de análisis regional, 2017.

⁹ CIDH. Comunicado de Prensa 44/18. *En el Día Internacional de la Mujer, la CIDH exhorta a los Estados a abstenerse de adoptar medidas que signifiquen un retroceso en el respeto y garantía de los derechos de las mujeres*. 8 de marzo de 2018.

¹⁰ Naciones Unidas. *The World's Women 2015: Trends and Statistics*, 2015, capítulo 6: "Violence against women".

¹¹ CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II.143, 2015, párrs. 28 y 43.

¹² CIDH. *Plan Estratégico 2017-2021*, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc.27/17, 20 de marzo de 2017, pág. 32.

¹³ CIDH. *Combating discrimination and violence against women and girls in Latin America and the Caribbean* [Combate a la discriminación y la violencia contra las mujeres y niñas en América Latina y el Caribe], Plan de Trabajo Julio 2017 – Marzo 2018, p. 5.

6. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana,” “la Comisión,” o “la CIDH”) es uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “la OEA”). Su función principal es promover y proteger los derechos humanos en la región por medio de su sistema de peticiones individuales y casos, el seguimiento de la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros de la OEA y el suministro de asistencia técnica y cooperación a los Estados y otros agentes¹⁴.
7. La Comisión considera que, en cumplimiento de este mandato, se debe prestar especial atención a las personas, comunidades y grupos que han sufrido discriminación a lo largo de la historia¹⁵. La CIDH ha reconocido que la adopción de una perspectiva de género y diversidad es esencial para proteger plenamente y garantizar los derechos humanos¹⁶. Por eso se ha comprometido en particular a proteger los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes y a prestar especial atención a los obstáculos que les impiden ejercer sus derechos básicos de manera libre y plena¹⁷. La labor de la Comisión se guía por los principales instrumentos interamericanos, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante “la Convención de Belém do Pará”)¹⁸.
8. Por medio del sistema de casos y peticiones individuales, tanto particulares como grupos de personas u organizaciones tienen la posibilidad de presentar una petición a la Comisión con respecto a situaciones en las cuales se haya menoscabado el pleno goce de los derechos humanos de mujeres, niñas y adolescentes¹⁹. La Comisión examina la admisibilidad de cada petición que recibe²⁰ y, si la declara admisible, analiza los hechos y la materia de las presuntas violaciones²¹. Posteriormente, declara si el Estado en cuestión es responsable de violaciones de los derechos humanos amparados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención de Belém do Pará y otros tratados interamericanos de derechos humanos. Cuando la

¹⁴ CIDH. *Plan Estratégico 2017-2021*, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc.27/17, 20 de marzo de 2017, p. 9.

¹⁵ CIDH. *Plan Estratégico 2017-2021*, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc.27/17, 20 de marzo de 2017, p. 9.

¹⁶ CIDH. *Plan Estratégico 2017-2021*, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc.27/17, 20 de marzo de 2017, p. 41.

¹⁷ La CIDH, por medio de la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres y la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, trabaja también en estudios de temas particulares, ayuda a desarrollar la jurisprudencia sobre los derechos de las mujeres y los niños en el sistema de casos individuales, formula recomendaciones específicas para impulsar a los Estados a cumplir sus obligaciones prioritarias con respecto a la igualdad y la no discriminación, realiza visitas a los países, elabora informes para apoyar las investigaciones sobre varios asuntos que afectan a los derechos de las mujeres y las niñas en determinados países de la región y concientiza sobre la necesidad de tomar medidas para que las mujeres puedan ejercer sus derechos básicos. Si desea más información, consulte <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>.

¹⁸ CIDH. *Plan Estratégico 2017-2021*, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc.27/17, 20 de marzo de 2017, p. 41.

¹⁹ CIDH. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículos 26 a 29.

²⁰ CIDH. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículos 30 a 36.

²¹ CIDH. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículos 37 a 42.

CIDH determina en un informe de fondo que se han producido violaciones de derechos humanos, puede presentar el informe a la Corte Interamericana de Derechos Humanos o publicarlo, de conformidad con los artículos 50 y 51 de la Convención Americana y los artículos 45 y 47 del Reglamento de la Comisión. Cuando la Comisión decide publicar un informe de fondo, el informe contiene recomendaciones dirigidas al Estado en cuestión para que repare los daños causados a las víctimas como consecuencia de las violaciones de derechos humanos que cometió²².

9. La CIDH formula sus recomendaciones para reparar los daños de acuerdo con el concepto de reparación integral, que abarca medidas individuales y garantías de no repetición. Las medidas individuales consisten en la restauración de los derechos infringidos en los casos en que sea factible y en medidas de compensación, satisfacción, rehabilitación, y verdad y justicia. Las recomendaciones relativas a garantías de no repetición o medidas de rehabilitación estructural pueden incluir reformas de políticas públicas, reformas del marco jurídico del Estado o medidas de fortalecimiento institucional.
10. En las recomendaciones con respecto a situaciones de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, la Comisión ha solicitado a los Estados de la región que proporcionen reparación individual a las víctimas mediante el pago de indemnizaciones, la investigación de las violaciones y disculpas públicas, así como la adopción de medidas estructurales que trascienden las víctimas directas del caso, encaminadas a abordar los problemas estructurales que, en primer lugar, condujeron a las violaciones. En ese sentido, la CIDH ha dispuesto la adopción de leyes y la ejecución de programas de capacitación y de políticas públicas, entre otras medidas, para combatir la violencia y la discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes. En sus informes de fondo se ha visto un desarrollo importante y novedoso de las normas y la jurisprudencia interamericanas en varios temas relacionados con la protección de las mujeres, niñas y adolescentes contra la violencia y la discriminación.
11. Después de formular recomendaciones al Estado sobre un caso particular por medio de la aprobación y la publicación de un informe de fondo, la Comisión da seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones por parte del Estado. El mandato de la CIDH de dar seguimiento a sus recomendaciones se establece en diversos instrumentos interamericanos. El artículo 48 del Reglamento de la Comisión dice:

1. Una vez publicado un informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias,

²² CIDH. *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*. OEA/Ser/L/V/II.131 Doc. 1, 19 de febrero de 2008, párr. 1.

con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones.

2. La Comisión informará de la manera que considere pertinente sobre los avances en el cumplimiento de dichos acuerdos y recomendaciones.

12. En ese sentido, la CIDH solicita información de los Estados y de los peticionarios sobre las medidas tomadas por el Estado en cuestión para cumplir las recomendaciones formuladas en informes de fondo publicados. La Comisión publica esta información en sus informes anuales²³, en los cuales presenta un análisis de dichas medidas para determinar el grado de cumplimiento de las recomendaciones.
13. El total cumplimiento por los Estados de las recomendaciones de la Comisión contenidas en informes de fondo publicados es esencial para que los derechos humanos tengan plena vigencia en los Estados Miembros de la OEA²⁴. Las recomendaciones de la CIDH —cuando los Estados las cumplen— son un instrumento eficaz mediante el cual los Estados fortalecen sus mecanismos para proteger y promover los derechos humanos²⁵. Factores tales como la voluntad política, la capacidad de las instituciones del Estado para prevenir y responder a violaciones de derechos humanos, el peso de la sociedad civil, el conocimiento que tiene el público de sus derechos humanos y la creación de condiciones conducentes al ejercicio de los derechos humanos son fundamentales para cumplir las obligaciones contenidas en los instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos²⁶.
14. En el presente informe se analizan las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana en los informes de fondo publicados sobre situaciones de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes y los impactos que han tenido en la garantía de sus derechos humanos, en la corrección de la discriminación estructural y la violencia extendida que persiste en la región y en la disponibilidad de recursos y reparaciones para las víctimas que han llevado sus casos ante la CIDH. En el informe *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Estándares, recomendaciones, desafíos y buenas prácticas en América Latina y en el Caribe*²⁷, la Comisión analiza la situación actual en la región.
15. En este sentido, por medio de un análisis de los principales impactos y desafíos del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH en los Estados Miembros, en este

²³ CIDH. Reglamento, artículo 59.2c.vii.

²⁴ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G: Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH emitidas en informes de fondo y de los acuerdos de solución amistosa homologados por la CIDH, párr. 179.

²⁵ CIDH. *Plan Estratégico 2011-2015*, p. 8.

²⁶ CIDH. Consideraciones sobre la ratificación universal de la Convención Americana y otros tratados interamericanos en materia de derechos humanos, OAS/Ser.L/V/II.152 Doc. 21, 14 de agosto de 2014, párr. 77.

²⁷ CIDH. *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Estándares, recomendaciones, desafíos y buenas prácticas en América Latina y en el Caribe*.

informe se procura demostrar los impactos de mecanismos para reparar violaciones de derechos humanos perpetradas contra mujeres, niñas y adolescentes, con una perspectiva de género. Con ese fin, se pone de relieve la información proporcionada por Estados Miembros y peticionarios a la Comisión durante la etapa procesal de seguimiento de las recomendaciones. La preparación de este informe fue posible gracias al valioso apoyo financiero del Ministerio de Asuntos Mundiales de Canadá.

B. Metodología y estructura

16. En el presente informe se analizan el grado de cumplimiento y los principales resultados, impactos y desafíos de las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana en los informes de fondo publicados sobre situaciones de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes.
17. La Comisión presenta un informe de seguimiento de cada informe de fondo en el capítulo II de su informe anual, en el cual analiza las medidas tomadas por el Estado en cuestión para cumplir las recomendaciones formuladas en el caso particular. En la preparación de estos informes, se tiene en cuenta la información recibida de las partes a lo largo del año en comunicaciones dirigidas a la CIDH, reuniones de trabajo y audiencias, entre otras fuentes. En ese sentido, la CIDH examinó los informes de fondo publicados a los que había dado seguimiento en su informe anual. Inicialmente observó que, de los 113 informes de fondo publicados de 2001 a 2018, 27 casos correspondían tanto a situaciones de violencia de género y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, así como violaciones de derechos humanos que no fueron perpetradas exclusivamente por razones de género, pero en las cuales se afectaron los derechos de mujeres, niñas y adolescentes²⁸. Después de analizar estos 27 casos, la Comisión determinó que 21 no estaban relacionados específicamente con violaciones de derechos humanos que implicaran discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes por razones de género. La CIDH seleccionó los seis casos restantes y los incluyó en el presente informe, teniendo en cuenta que la finalidad del análisis de los impactos es

²⁸ Caso 12.632, Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin (Argentina); Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil); Caso 12.053, Comunidad Maya del Distrito Toledo (Belize); Caso 11.556, Corumbiara (Brasil); Caso 12.001, Simone André Diniz (Brasil); Caso 12.142, Alejandra Marcela Matus Acuña y otros (Chile); Caso 12.469, Margarita Barbería Miranda (Chile); Caso 12.799, Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar de Melinka) (Chile); Caso 11.654, Masacre de Riofrío (Colombia); Caso 12.009, Leydi Dayan Sánchez (Colombia); Caso 10.455, Valentín Basto Calderón y otros (Colombia); Caso 12.713, José Rusbel Lara y otros (Colombia); Caso 11.656, Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colombia); Caso 12.476, Oscar Elías Biscet y otros (Cuba); Caso 12.127, Vladimiro Roca Antúnez y otros (Cuba); Caso 11.992, Dayra María Levoyer Jiménez (Ecuador); Caso 9.903, Rafael Ferrer Mazorra y otros (Estados Unidos); Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos); Caso 11.204, Statehood Solidarity Committee (Estados Unidos); Caso 12.534, Andrea Mortlock (Estados Unidos); Caso 12.626, Jessica Lenahan (Estados Unidos); Caso 10.573, José Isabel Salas Galindo y otros (Estados Unidos); Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala); Caso 9.111, Ileana del Rosario Solares Castillo y otros (Guatemala); Caso 11.565, Hermanas González Pérez (México); Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros (México); Casos 10.247, Luis Miguel Pasache Vidal y otros (Perú).

determinar la forma en que las recomendaciones de garantías de no repetición han ayudado a abordar situaciones de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes debidas al género de las víctimas. En tres de los seis casos incluidos en este informe, las partes han suscrito acuerdos de cumplimiento en relación con las recomendaciones formuladas por la Comisión en los informes de fondo.

18. Después de seleccionar los casos que se analizan en este informe, la CIDH usó principalmente la información recibida de los Estados y los peticionarios de los casos seleccionados con el fin de examinar los principales resultados e impactos de las recomendaciones, así como el progreso y desafíos en su cumplimiento. En cuanto a fuentes secundarias, en el informe se tuvieron en cuenta investigaciones y artículos académicos y otros tipos de información de dominio público²⁹.
19. El presente informe tiene tres capítulos. En el primero, la Comisión presenta los seis informes de fondo publicados y describe los hechos de cada caso, los principales asuntos analizados, las normas interamericanas relacionadas con la discriminación y violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, las recomendaciones formuladas y su grado de cumplimiento. En el segundo capítulo se presenta información sobre el nivel general de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Comisión en los seis informes de fondo, seguida de los principales resultados, impactos y desafíos del cumplimiento de las recomendaciones por los Estados, específicamente en lo que se refiere a la garantía y protección de los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes en las Américas. En el tercer capítulo, que contiene las conclusiones, se reitera la importancia de que los Estados Miembros de la OEA cumplan las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana a fin de proporcionar reparación integral de las violaciones de derechos humanos perpetradas contra mujeres, niñas y adolescentes y para prevenir y abordar más eficazmente las situaciones de violencia y discriminación en su contra.

²⁹ CIDH. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 59.5.

CAPÍTULO 1

PROTECCIÓN DE LAS MUJERES Y LAS NIÑAS CONTRA LA VIOLENCIA Y LA DISCRIMINACIÓN EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

PROTECCIÓN DE LAS MUJERES Y LAS NIÑAS CONTRA LA VIOLENCIA Y LA DISCRIMINACIÓN EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

20. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha asumido un compromiso especial con la protección de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes y ha prestado especial atención a los obstáculos que les impiden ejercer de manera plena y libre sus derechos fundamentales³⁰. Los avances vinculados a instrumentos internacionales e interamericanos en esta área, como la Convención de Belém do Pará, se han reflejado en declaraciones de los diversos mecanismos del sistema interamericano de derechos humanos, entre ellas las decisiones que la CIDH publica por medio de su sistema de peticiones y casos, así como sentencias emblemáticas de la Corte Interamericana en casos remitidos por la Comisión³¹. Estos casos no solo han sido decisivos para que se otorgaran reparaciones a las mujeres víctimas de violaciones de derechos humanos, sino que también han impulsado el desarrollo de la jurisprudencia y de importantes normas interamericanas relacionadas con la protección de los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes.
21. Los seis informes de fondo analizados en el presente informe se publicaron entre 2001 y la fecha de publicación del presente informe³². Los casos se refieren a 14 mujeres de distintos sectores de la población, entre ellas indígenas, lesbianas, mujeres que fueron privadas de la libertad, adolescentes y niñas. En estos informes de fondo, la CIDH declaró la responsabilidad del Estado por violaciones de los derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial, al trato humano, a la vida, a la igualdad ante la ley y a la protección de las niñas, además de su obligación de respetar los derechos humanos y adoptar medidas internas para hacer efectivos esos derechos, enunciados en la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En algunos casos, la Comisión declaró también que los Estados eran responsables de violaciones de derechos amparados en la Convención

³⁰ CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 11, 2015.

³¹ CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II.143, 2015, párrs. 16, 17 y 32.

³² Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013), artículo 59.2.c.vii y iv. Se comenzó a dar seguimiento más eficazmente a los informes sobre el fondo y a los acuerdos de solución amistosa, que se han incluido en el capítulo II desde 2001, tras una modificación del Reglamento que fue aprobada en 2000 y que entró en vigor el 1 de mayo de 2001 (artículo 46).

de Belém do Pará y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

22. Por medio de estos informes de fondo, la Comisión ha emitido 34 recomendaciones a Brasil, Colombia, Guatemala, México y Estados Unidos para que proporcionen reparación a las víctimas por las violaciones de derechos humanos sufridas y para que aborden problemas estructurales relacionados con la violencia y la discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes.
23. En este capítulo se presenta un panorama de estos seis informes de fondo publicados, en orden cronológico por fecha de aprobación, a fin de comprender mejor los desafíos para el pleno goce de los derechos humanos que, con el paso de los años, han enfrentado las mujeres, adolescentes y niñas en la región. Se presenta un resumen de cada caso, con una descripción de los hechos, los derechos afectados y las principales conclusiones de la CIDH, las recomendaciones formuladas, su grado de cumplimiento y las normas interamericanas aplicables.

A. *Panorama de los casos*

1. **Caso 11.625, Informe de Fondo No. 4/01, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala)**

24. Cuando se presentó la petición a la Comisión Interamericana, los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 del Código Civil de la República de Guatemala definían el papel de cada cónyuge en el matrimonio³³. Esas normas daban lugar a las siguientes distinciones discriminatorias con respecto a las mujeres casadas, como María Eugenia Morales de Sierra³⁴:

Artículo 109	Confería al marido la representación conyugal.
Artículo 110	Se refería a las responsabilidades dentro del matrimonio, confiriendo a la esposa “el derecho y la obligación” especial de cuidar de los hijos menores y del hogar.
Artículo 113	Disponía que una mujer casada solo podía ejercer una profesión o tener un empleo cuando ello no perjudicara sus funciones de madre y ama de casa.
Artículo 114	Establecía que el marido podía oponerse a las actividades fuera del hogar de la mujer toda vez que la sustentara y tuviera razones

³³ CIDH. [Caso 11.625, Informe No. 4/01, Fondo, María Eugenia Morales de Sierra, Guatemala](#), párrs. 1 y 2, 20, 21 y 28.

³⁴ CIDH. [Caso 11.625, Informe No. 4/01, Fondo, María Eugenia Morales de Sierra, Guatemala](#), párrs. 28, 39 y 44.

	justificadas. En caso de controversia respecto a lo anterior, correspondería la decisión a un juez.
Artículo 115	Establecía las instancias excepcionales en las que la representación conyugal podía ser ejercida por la esposa.
Artículo 131	Facultaba al esposo para administrar el patrimonio conyugal.
Artículo 133	Disponía excepciones limitadas a la norma que facultaba al esposo para administrar el patrimonio conyugal.
Artículo 255	Confería al marido la responsabilidad primaria de representar a los hijos de la unión matrimonial y de administrar sus bienes.
Artículo 317	Disponía que, por virtud de su sexo, la mujer podía ser eximida del ejercicio de ciertas formas de tutela.

25. En el Informe de Fondo No. 4/01, publicado el 19 de enero de 2001, la Comisión concluyó que el Estado había violado los derechos de la señora Morales de Sierra de igualdad ante la ley, respeto de su vida familiar y respeto de su vida privada³⁵. La CIDH consideró que las distinciones basadas en el género establecidas en el Código Civil de Guatemala no se justificaban y, por lo tanto, contravenían el derecho de la señora Morales de Sierra de igualdad ante la ley, ya que, como mujer casada, se le habían negado por razón de su sexo protecciones de que gozaban los hombres casados y otros guatemaltecos³⁶.
26. La Comisión señaló que esos nueve artículos del Código Civil institucionalizaban desequilibrios en los derechos y los deberes de los cónyuges, ya que establecían “una situación de dependencia *de jure* para la esposa y crea[ban] un desequilibrio incorregible en la autoridad de los esposos dentro del matrimonio” y aplicaban “conceptos estereotipados de las funciones de la mujer y del hombre que perpetúan una discriminación de facto contra la mujer en la esfera familiar y que tienen el efecto ulterior de dificultar la capacidad de los hombres para desarrollar plenamente sus papeles dentro del matrimonio y de la familia”³⁷. La CIDH agregó que dichos artículos hacían depender el derecho de la mujer a trabajar del consentimiento de su esposo y negaban a la mujer el derecho equitativo a buscar empleo y beneficiarse de la mayor autodeterminación que ello comporta³⁸.

³⁵ CIDH. [Caso 11.625, Informe No. 4/01, Fondo, María Eugenia Morales de Sierra, Guatemala](#), párr. 83.

³⁶ CIDH. [Caso 11.625, Informe No. 4/01, Fondo, María Eugenia Morales de Sierra, Guatemala](#), párr. 39.

³⁷ CIDH. [Caso 11.625, Informe No. 4/01, Fondo, María Eugenia Morales de Sierra, Guatemala](#), párr. 44.

³⁸ CIDH. [Caso 11.625, Informe No. 4/01, Fondo, María Eugenia Morales de Sierra, Guatemala](#), párr. 49.

27. El Estado guatemalteco modificó los artículos 109, 110, 115, 131 y 255 del Código Civil y derogó los artículos 114 y 133 a fin de cumplir las recomendaciones formuladas por la Comisión en el informe de fondo preliminar³⁹. Sin embargo, en vista de que se necesitaban más reformas, la Comisión formuló las siguientes recomendaciones al Estado en el Informe de Fondo No. 4/01:

Recomendaciones:

1. Adecuar las disposiciones pertinentes del Código Civil para equilibrar el reconocimiento jurídico de los deberes recíprocos de la mujer y del hombre dentro del matrimonio, y adoptar las medidas legislativas y de otra índole necesarias para reformar el artículo 317 del Código Civil, para hacer congruente la legislación nacional con las normas de la Convención Americana y dar efecto pleno a los derechos y libertades que la misma garantiza a María Eugenia Morales de Sierra.
 2. Reparar e indemnizar adecuadamente a María Eugenia Morales de Sierra por los daños ocasionados por las violaciones establecidas en el presente Informe.
28. El 3 de marzo de 2006, los peticionarios y el Estado guatemalteco suscribieron un “Acuerdo de Cumplimiento Específico de Recomendaciones” con el objeto de formalizar las obligaciones del Estado respecto del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH contenidas en el Informe de Fondo No. 4/01⁴⁰.
29. En su Informe Anual 2018, la CIDH concluyó que el Estado había cumplido parcialmente la recomendación 2 relativa al Caso 11.625 y que había cumplido totalmente cuatro de las cláusulas del acuerdo de cumplimiento. La Comisión determinó que el estado de cumplimiento del caso era parcial⁴¹.
30. Para declarar la responsabilidad del Estado guatemalteco en el Informe de Fondo No. 4/01, la Comisión aplicó la norma interamericana según la cual los Estados deben asegurar la igualdad del hombre y la mujer ante la ley⁴². En ese sentido, la Comisión señaló que las distinciones basadas en el género establecidas en los artículos impugnados no se justificaban y contravenían los derechos de María Eugenia Morales de Sierra amparados en el artículo 24 de la Convención Americana. La CIDH concluyó que, como mujer casada, se le habían negado por razón de su sexo protecciones de que gozaban los hombres casados y otros guatemaltecos. Agregó

³⁹ CIDH. Caso 11.625, Informe No. 4/01. Fondo. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala, párrs. 57 y 78.

⁴⁰ CIDH. Informe Anual 2006. Caso 11.625, Informe No. 4/01, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala), párr. 275.

⁴¹ Las cláusulas del acuerdo de cumplimiento que se han cumplido plenamente son A (Informe Anual 2015 de la CIDH, párr. 852), J (Informe Anual 2015 de la CIDH, párr. 853), L (Informe Anual 2015 de la CIDH, párr. 852) y M (Informe Anual 2015 de la CIDH, párr. 855); CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Ficha de seguimiento del Informe No. 4/01. Caso 11.625. María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala), párr. 23.

⁴² CIDH. Caso 11.625, Informe No. 4/01. Fondo. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala, párr. 32.

que los artículos impugnados tenían un efecto continuo y directo en la víctima en este caso, al contravenir su derecho a igual protección y a estar libre de toda discriminación, al no brindar protección para garantizar que sus derechos y responsabilidades en el matrimonio fuesen iguales y equilibrados con los de su esposo, y al no defender su derecho al respeto de su dignidad y su vida privada⁴³.

2. Caso 11.565, Informe de Fondo No. 53/01, Ana, Beatriz y Celia González Pérez (México)

31. El 4 de junio de 1994, un grupo de militares detuvo a Ana, Beatriz y Celia González Pérez y a su madre, Delia Pérez de González, en el estado de Chiapas (México) para interrogarlas. Las cuatro mujeres permanecieron detenidas durante dos horas, aproximadamente. Durante ese lapso, las tres hermanas fueron separadas de su madre, golpeadas y violadas varias veces por los militares. El 30 de junio de 1994, se presentó la denuncia al Ministerio Público Federal. El expediente fue trasladado a la Procuraduría General de Justicia Militar en septiembre de 1994, pero posteriormente fue archivado⁴⁴.
32. En el Informe de Fondo No. 53/01, publicado el 4 de abril de 2001, la CIDH afirmó que, en vista de que el abuso físico y sexual de Ana, Beatriz y Celia González Pérez se perpetró mientras las tres estaban detenidas ilegalmente, pocos meses después de la rebelión armada del EZLN, en medio de un cuadro de hostigamiento de los pobladores considerados “zapatistas”, eso indicaba que los militares querían humillar y castigar a las mujeres por su presunta vinculación al EZLN. La Comisión concluyó que la violación y otros abusos contra la integridad física, psíquica y moral de las tres hermanas cometidos por los agentes del Estado mexicano constituían tortura y, por ende, violaciones de los artículos 5 y 11 de la Convención Americana⁴⁵. Además, considerando que Celia González Pérez tenía 16 años en el momento en que se perpetraron las violaciones, la CIDH determinó que el Estado había violado su deber de otorgarle la protección especial que le correspondía como menor de edad. Como la investigación se había trasladado a la jurisdicción militar y los perpetradores seguía impunes para el momento de la publicación del informe de fondo, la CIDH afirmó que se habían violado los derechos a un juicio imparcial y a la protección judicial consagrados en la Convención Americana, así como el artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura⁴⁶.

⁴³ CIDH. [Caso 11.625, Informe No. 4/01. Fondo. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala](#), párrs. 39 y 52.

⁴⁴ CIDH. [Caso 11.565, Informe No. 53/01. Fondo. Ana, Beatriz y Celia González Pérez. México](#), párr. 2.

⁴⁵ CIDH. [Caso 11.565, Informe No. 53/01. Fondo. Ana, Beatriz y Celia González Pérez. México](#), párrs. 50 a 52 y 60.

⁴⁶ CIDH. [Caso 11.565, Informe No. 53/01. Fondo. Ana, Beatriz y Celia González Pérez. México](#), párrs. 82, 88 y 90.

33. Además, en vista de que Ana, Beatriz y Celia González Pérez y Delia Pérez de González eran integrantes de la etnia tzeltal, la Comisión recalco que el dolor y la humillación que habían sufrido las mujeres se agravaba por su condición indígena, no solo por el desconocimiento del idioma de sus agresores y de las demás autoridades intervinientes, sino también porque, sumidas en el temor, el repudio y la humillación a causa de las violaciones sufridas, se vieron obligadas a huir de su comunidad⁴⁷.
34. En el informe de fondo, la CIDH recomendó que el Estado mexicano adelantara una investigación para determinar la responsabilidad penal de los autores de las violaciones establecidas en el informe y proporcionara una reparación adecuada a las víctimas.

Recomendaciones:

1. Investigar de manera completa, imparcial y efectiva en la jurisdicción penal ordinaria mexicana para determinar la responsabilidad de todos los autores de las violaciones de derechos humanos en perjuicio de Ana, Beatriz y Celia González Pérez y Delia Pérez de González.
 2. Reparar adecuadamente a Ana, Beatriz y Celia González Pérez y a Delia Pérez de González por las violaciones de los derechos humanos aquí establecidas.
35. En su Informe Anual 2018, la CIDH concluyó que el Estado no había cumplido plenamente ninguna de las dos recomendaciones formuladas en el Caso 11.565 y, por lo tanto, el caso estaba pendiente de cumplimiento⁴⁸.
36. Para declarar la responsabilidad del Estado mexicano en el Informe de Fondo No. 53/01, la Comisión aplicó la norma interamericana relativa al deber de los Estados de actuar con debida diligencia en el contexto de violencia sexual contra mujeres, niñas y adolescentes. En ese sentido, la Comisión señaló que el Estado había incumplido su obligación de prevenir, investigar y sancionar la violación de los derechos amparados en la Convención Americana⁴⁹. Las decisiones en los casos de Raquel Martín de Mejía⁵⁰ y Ana, Beatriz y Celia González Pérez⁵¹ representaron la

⁴⁷ CIDH. [Caso 11.565, Informe No. 53/01. Fondo. Ana, Beatriz y Celia González Pérez. México](#), párrs. 52 y 95.

⁴⁸ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 53/01, Caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez \(México\)](#), párrs. 1 a 3, 8 y 13.

⁴⁹ CIDH. [Caso 11.565, Informe No. 53/01. Fondo. Ana, Beatriz y Celia González Pérez. México](#), párrs. 45, 46, 47, 58 a 61 y 83 a 88.

⁵⁰ CIDH. [Caso 10.970, Informe No. 5/96. Fondo. Raquel Martín de Mejía. Perú](#), 1 de marzo de 1996.

⁵¹ CIDH. [Caso 11.565, Informe No. 53/01. Fondo. Ana, Beatriz y Celia González Pérez. México](#), 4 de abril de 2001.

primera vez que la CIDH abordó el concepto de violencia sexual como forma de tortura y el acceso de las víctimas a la justicia en el sistema de casos individuales⁵².

3. Caso 12.051, Informe de Fondo No. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil)

37. El 29 de mayo de 1983, la señora María da Penha Maia Fernandes fue víctima en su domicilio en Fortaleza, estado de Ceará (Brasil), de un intento de homicidio por su entonces esposo, quien le disparó mientras ella dormía. Ese ataque fue la culminación de una serie de agresiones de parte de él durante su vida matrimonial. Como consecuencia de esta agresión, la señora da Penha fue herida de gravedad, tuvo que ser sometida a numerosas operaciones y sufre de paraplejía irreversible y otros traumas físicos y psicológicos. En la fecha en que se presentó la petición a la CIDH, el Estado brasileño no había tomado medidas para enjuiciar y sancionar al exmarido de la señora da Penha, a pesar de que ella había denunciado los incidentes a las autoridades⁵³.
38. En el Informe de Fondo No. 54/01, publicado el 16 de abril de 2001, la Comisión aplicó la Convención de Belém do Pará por primera vez y determinó que el Estado brasileño no había actuado con la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica, ya que, durante 17 años, no había condenado o sancionado al autor de los actos de la violencia perpetrados contra la señora da Penha⁵⁴. La Comisión declaró enfáticamente que la obligación del Estado de actuar con la debida diligencia no se limitaba a la obligación de juzgar y condenar al responsable, sino que abarcaba la obligación de prevenir estas prácticas degradantes. Asimismo, determinó que se habían violado los artículos 8 y 25 de la Convención Americana porque habían transcurrido más de 17 años desde el inicio de la investigación y el proceso contra el acusado seguía pendiente, sin que se hubiera dictado sentencia definitiva⁵⁵.
39. La Comisión agregó que el caso de Maria da Penha formaba parte de una pauta sistemática de tolerancia del Estado e ineficiencia judicial en casos de violencia doméstica en Brasil, la cual “[e]s una tolerancia de todo el sistema, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer”⁵⁶. La Comisión comprobó que la ineffectividad judicial, generalizada y discriminatoria crea un ambiente propicio

⁵² CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 60, 3 de noviembre de 2011, párr. 25.

⁵³ CIDH. *Caso 12.051, Informe No. 54/01. Fondo. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil*, párrs. 2 y 8.

⁵⁴ CIDH. *Caso 12.051, Informe No. 54/01. Fondo. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil*, párr. 60.

⁵⁵ CIDH. *Caso 12.051, Informe No. 54/01. Fondo. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil*, párr. 8.

⁵⁶ CIDH. *Caso 12.051, Informe No. 54/01. Fondo. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil*, párr. 55.

para la violencia doméstica, al no existir pruebas socialmente percibidas de la voluntad y la eficacia del Estado, como representante de la sociedad, para sancionar esos actos⁵⁷.

40. En el informe de fondo, la CIDH formuló varias recomendaciones específicas al Estado para que proporcionara reparación individual a la señora da Penha y combatiera la pauta generalizada de tolerancia de la violencia contra las mujeres en el país por medio de garantías de no repetición.

Recomendaciones:

1. Completar rápida y efectivamente el procesamiento penal del responsable de la agresión y tentativa de homicidio en perjuicio de la señora Maria da Penha Fernandes Maia.
2. Llevar igualmente a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad por irregularidades o retardos injustificados que impidieron el procesamiento rápido y efectivo del responsable; y tomar las medidas administrativas, legislativas y judiciales correspondientes.
3. Adoptar, sin perjuicio de las eventuales acciones contra el responsable civil de la agresión, medidas necesarias para que el Estado asigne a la víctima adecuada reparación simbólica y material por las violaciones aquí establecidas, en particular su falla en ofrecer un recurso rápido y efectivo; por mantener el caso en la impunidad por más de quince años; y por evitar con ese retraso la posibilidad oportuna de acción de reparación e indemnización civil.
4. Continuar y profundizar el proceso de reformas que eviten la tolerancia estatal y el tratamiento discriminatorio respecto a la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil. En particular la Comisión recomienda:
 - a. Medidas de capacitación y sensibilización de los funcionarios judiciales y policiales especializados para que comprendan la importancia de no tolerar la violencia doméstica;
 - b. Simplificar los procedimientos judiciales penales a fin de que puedan reducirse los tiempos procesales, sin afectar los derechos y garantías de debido proceso;
 - c. El establecimiento de formas alternativas a las judiciales, rápidas y efectivas de solución de conflicto intrafamiliar, así como de sensibilización respecto a su gravedad y las consecuencias penales que genera;
 - d. Multiplicar el número de delegaciones especiales de policía para los derechos de la mujer y dotarlas con los recursos especiales necesarios para la efectiva tramitación e investigación de todas las denuncias de violencia doméstica, así como de recursos y apoyo al Ministerio Público en la preparación de sus informes judiciales;

⁵⁷ CIDH. Caso 12.051, Informe No. 54/01. Fondo. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil, párr. 56.

Recomendaciones:

e. Incluir en sus planes pedagógicos unidades curriculares destinadas a la comprensión de la importancia del respeto a la mujer y a sus derechos reconocidos en la Convención de Belém do Pará, así como al manejo de los conflictos intrafamiliares [...].

41. En su Informe Anual 2018, la CIDH concluyó que el Estado brasileño había cumplido plenamente las recomendaciones 1, 3 y 4.a formuladas en el Caso 12.051 y que el estado de cumplimiento del caso era parcial.
42. Este caso es emblemático en el sistema interamericano de derechos humanos porque la CIDH, además de aplicar la Convención de Belém do Pará por primera vez, reconoció que las violaciones de derechos humanos cometidas contra Maria da Penha formaban parte de una pauta generalizada de negligencia e ineffectividad del Estado a la hora de enjuiciar y condenar a los agresores⁵⁸. En el informe de fondo, para declarar la responsabilidad del Estado brasileño, la CIDH se refirió al deber mayor de protección en contextos de violencia contra la mujer y tuvo en cuenta la obligación inmediata de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar con celeridad y sin dilación todos los actos de violencia contra las mujeres⁵⁹.

4. Caso 12.626, Informe de Fondo No. 80/11, Jessica Lenahan (Gonzales) (Estados Unidos)

43. Pese a que se había dictado una orden de protección contra Simon Gonzales, exmarido de Jessica Lenahan y padre de sus tres hijas menores de edad, Estados Unidos no protegió a la señora Lenahan y a sus hijas de actos de violencia doméstica. La señora Lenahan llamó varias veces a la policía en las primeras horas de la noche del 22 de junio de 1999 para denunciar que su exmarido había infringido la orden de protección y se había llevado a sus tres hijas, pero la policía no tomó medidas razonables para hacer cumplir la orden. En consecuencia, las tres hijas mejores fueron encontradas muertas a tiros en la parte trasera de la camioneta de su padre tras un tiroteo con la policía local. En el momento en que se presentó la petición a la CIDH, el Estado no había investigado debidamente ni aclarado las circunstancias en

⁵⁸ CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 60, 3 de noviembre de 2011, párr. 23.

⁵⁹ CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II. 143, Doc. 60, 26 de enero de 2015, párrs. 18 y 22.

que se había producido la muerte de las niñas, de modo que la señora Lenahan seguía sin saber la causa, el lugar y la hora de la muerte de sus hijas⁶⁰.

44. En el Informe de Fondo No. 80/11, publicado el 21 de julio de 2011, la CIDH se pronunció por primera vez sobre el tema de la discriminación contra las mujeres en el marco de la Declaración Americana y su estrecho vínculo con el problema de la violencia contra las mujeres⁶¹. La Comisión abordó el derecho de las víctimas a la protección judicial de acuerdo con el artículo XVIII de la Declaración y explicó que este artículo garantiza el derecho a la investigación y la aclaración de los hechos. En vista de que no se había hecho una investigación adecuada y diligente de la muerte de las niñas y de que habían transcurrido más de once años sin que se aclararan la causa, el lugar y la hora de su muerte, determinó que se había violado el derecho a la protección judicial⁶².
45. La CIDH encontró que el caso de Jessica Lenahan se encuadraba en un contexto más amplio en el cual el problema de la violencia doméstica se trataba de manera generalizada como un asunto privado en Estados Unidos⁶³. En ese sentido, la Comisión determinó que se podía declarar la responsabilidad del Estado de acuerdo con la norma de la debida diligencia si el Estado no protegió a las mujeres contra actos de violencia doméstica perpetrados por particulares cuando las autoridades sabían o deberían haber sabido que las víctimas corrían riesgo⁶⁴. El hecho de que se hubiera expedido una orden de protección y que el Estado reconociera que ello representaba una determinación de un riesgo y una forma de protección estatal indicaba que el Estado sabía que las víctimas corrían riesgo y necesitaban protección⁶⁵.
46. En el informe de fondo sobre la investigación de los hechos del caso, la CIDH recomendó al Estado que proporcionara una reparación a la señora Lenahan y que adoptara medidas estructurales para evitar la repetición de casos similares, en particular con respecto a situaciones de violencia doméstica y el cumplimiento de órdenes de protección⁶⁶.

⁶⁰ CIDH. Caso 12.626. Informe No. 80/11. Fondo. Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. Estados Unidos, párrs. 1 y 2.

⁶¹ CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación. Actualización del 2011-2014*. Actualización aprobada el 26 de enero de 2015, pg. 72, párr. 134.

⁶² CIDH. Caso 12.626. Informe No. 80/11. Fondo. Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. Estados Unidos, párr. 199.

⁶³ CIDH. Caso 12.626. Informe No. 80/11. Fondo. Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. Estados Unidos, párr. 93.

⁶⁴ CIDH. Caso 12.626. Informe No. 80/11. Fondo. Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. Estados Unidos, párrs. 133 a 136.

⁶⁵ CIDH. Caso 12.626. Informe No. 80/11. Fondo. Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. Estados Unidos, párrs. 133 a 136.

⁶⁶ CIDH. Caso 12.626. Informe No. 80/11. Fondo. Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. Estados Unidos, párr. 199.

Recomendaciones:

1. Empezar una investigación seria, imparcial y exhaustiva con el objetivo de determinar la causa, hora y lugar de las muertes de Leslie, Katheryn y Rebecca Gonzales, e informar debidamente a sus familiares del curso de la investigación.
2. Realizar una investigación seria, imparcial y exhaustiva de las fallas sistémicas que ocurrieron en relación con la ejecución de la orden de protección de Jessica Lenahan como garantía de no repetición, incluyendo una investigación para determinar las responsabilidades de los funcionarios públicos por violar la legislación del estado y/o federal, y sancionar a los responsables.
3. Ofrecer una plena reparación a Jessica Lenahan y a sus familiares, considerando su perspectiva y necesidades específicas.
4. Adoptar una legislación con medidas integrales a nivel federal y estatal, o reformar la legislación vigente, para reforzar el carácter obligatorio de las órdenes de protección y otras medidas de seguridad para proteger a las mujeres de actos de violencia inminentes y crear mecanismos de implementación efectivos. Estas medidas deben ir acompañadas de suficientes recursos destinados a fomentar su implementación, de una reglamentación adecuada para garantizar su aplicación, de programas de capacitación para los funcionarios policiales y judiciales involucrados, y del diseño de protocolos y directivas modelo que los departamentos de policía de todo el país puedan usar como guía.
5. Adoptar una legislación con medidas integrales a nivel federal y estatal, o reformar la legislación vigente, para efectos de incluir medidas de protección de las niñas y los niños en el contexto de la violencia doméstica. Estas medidas deben ir acompañadas de suficientes recursos destinados a fomentar su implementación; de una reglamentación adecuada para garantizar su implementación; de programas de capacitación para los funcionarios policiales y judiciales involucrados; y del diseño de protocolos y directivas modelo que los departamentos de policía de todo el país puedan usar como guía.

Recomendaciones:

6. Continuar adoptando políticas públicas y programas institucionales encaminados a reestructurar los estereotipos de las víctimas de la violencia doméstica, y de promover la erradicación de los patrones socioculturales discriminatorios que impiden que las mujeres y las niñas y los niños cuenten con una plena protección frente a actos de violencia doméstica, incluyendo programas para capacitar a los funcionarios públicos de todas las ramas de la administración de justicia y de la policía, y programas comprensivos de prevención.

7. Diseñar protocolos, a nivel federal y estatal, en los que se especifiquen los componentes adecuados de la investigación que debe realizar la policía en respuesta a un informe de niñas o niños desaparecidos en el contexto de una denuncia de violación de una orden de protección.

47. En su Informe Anual 2018, la CIDH concluyó que el Estado había cumplido parcialmente las recomendaciones 4, 5, 6 y 7 formuladas en el Caso 12.626 y que, por consiguiente, el estado de cumplimiento del caso era parcial⁶⁷.
48. En el caso de Jessica Lenahan, la CIDH reiteró que hay una relación notoria y sistemática entre los problemas de discriminación y violencia contra la mujer⁶⁸. La CIDH aplicó la norma interamericana del deber mayor de protección en contextos de violencia contra la mujer, en particular en situaciones de violencia doméstica, y la obligación inmediata de los Estados de actuar con la debida diligencia⁶⁹. En ese sentido, recalcó que, de acuerdo con la Declaración Americana, los Estados están obligados a hacer efectivos los principios de igualdad ante la ley y no discriminación enunciados en el artículo II y que ese deber abarca la prevención y la erradicación de la violencia contra las mujeres, como componente decisivo del deber de eliminar todas las formas de discriminación directa e indirecta⁷⁰.

⁶⁷ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 80/11. Caso 12.626. Jessica Lenahan \(Gonzales\) \(Estados Unidos\)](#), párr. 30.

⁶⁸ CIDH. [Caso 12.626. Informe No. 80/11. Fondo. Jessica Lenahan \(Gonzales\) y otros. Estados Unidos](#), párrs. 110 y 111.

⁶⁹ CIDH. [Caso 12.626. Informe No. 80/11. Fondo. Jessica Lenahan \(Gonzales\) y otros. Estados Unidos](#), párr. 111.

⁷⁰ CIDH. [Caso 12.626. Informe No. 80/11. Fondo. Jessica Lenahan \(Gonzales\) y otros. Estados Unidos](#), párr. 160.

5. Caso 12.551, Informe de Fondo No. 51/13, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros (México)

49. El 2 de marzo de 2002, Paloma Angélica Escobar salió de su casa para ir a la escuela en la ciudad de Chihuahua y no volvió a ser vista hasta que se descubrió su cadáver el 29 de marzo de 2002. El Estado no hizo una investigación oportuna, inmediata, seria e imparcial de su desaparición. En el momento en que se presentó la petición a la CIDH, el caso seguía en la impunidad⁷¹.
50. En el Informe de Fondo No. 51/13, publicado el 12 de julio de 2013, la CIDH declaró al Estado mexicano responsable de violaciones del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará y de los derechos a las garantías judiciales, a los derechos de los niños y niñas, de igualdad ante la ley y de protección judicial amparados en la Convención Americana, en perjuicio de Paloma Angélica Escobar y sus familiares⁷². La CIDH determinó que, con la investigación realizada durante los ocho años transcurridos desde los hechos y desde la publicación del informe de fondo, el Estado no había cumplido su obligación de actuar con la debida diligencia. Además de las fallas en el registro de la cadena de custodia de las muestras obtenidas del cadáver, las contradicciones entre los informes periciales y la falta de un cotejo de las declaraciones de los testigos, la CIDH recalcó que las autoridades del Estado habían colocado pruebas falsas en la escena del delito para obstruir la justicia⁷³. Explicó asimismo que los hechos del caso se encuadraban en una pauta más amplia de violencia impune contra las mujeres en el estado de Chihuahua y afirmó que el Estado, al dejar este acto de violencia en la impunidad, había fomentado un ambiente propicio para su repetición⁷⁴.
51. La CIDH formuló varias recomendaciones al Estado mexicano con respecto a medidas de reparación individual para las víctimas y medidas de no repetición para combatir la violencia contra las mujeres y niñas⁷⁵. Los días 3 y 4 de agosto de 2011, las partes suscribieron sendos acuerdo de cumplimiento en relación con las recomendaciones formuladas por la CIDH en el caso⁷⁶. Estos dos acuerdos contienen

⁷¹ CIDH. [Caso 12.551, Informe No. 51/13. Fondo \(Publicación\). Paloma Angélica Escobar y otros. México](#), párrs. 11 a 19.

⁷² CIDH. [Caso 12.551, Informe No. 51/13. Fondo \(Publicación\). Paloma Angélica Escobar y otros. México](#), párrs. 152 y 153.

⁷³ CIDH. [Caso 12.551, Informe No. 51/13. Fondo \(Publicación\). Paloma Angélica Escobar y otros. México](#), párr. 68.

⁷⁴ CIDH. [Caso 12.551, Informe No. 51/13. Fondo \(Publicación\). Paloma Angélica Escobar y otros. México](#), párrs. 80 y 104.

⁷⁵ CIDH. [Caso 12.551, Informe No. 51/13. Fondo \(Publicación\). Paloma Angélica Escobar y otros. México](#), párr. 173.

⁷⁶ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 52/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros \(México\)](#), párr. 1.

28 cláusulas en las cuales se especifican las medidas que el Estado debe adoptar para cumplir las nueve recomendaciones formuladas por la Comisión.

Recomendaciones:

1. Completar la investigación de manera oportuna, inmediata, seria e imparcial con el objeto de esclarecer el asesinato de Paloma Angélica Escobar e identificar, juzgar y, en su caso sancionar a los responsables.
2. Reparar plenamente a los familiares de Paloma Angélica Escobar por las violaciones de los derechos humanos aquí establecidas.
3. Implementar, como medida de no repetición, una política estatal integral y coordinada, respaldada con recursos públicos adecuados, para garantizar que los casos específicos de violencia contra las mujeres, sean adecuadamente prevenidos, investigados, sancionados y reparados en la Ciudad de Chihuahua.
4. Adoptar reformas en los programas educativos del Estado, desde la etapa formativa y temprana, para promover el respeto de las mujeres como iguales, así como el respeto de sus derechos a la no violencia y a la no discriminación.
5. Investigar las irregularidades en la investigación del caso que se hayan cometido por agentes del Estado y sancionar a los responsables.
6. Fortalecer la capacidad institucional para combatir la impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres en el estado de Chihuahua a través de investigaciones criminales efectivas con perspectiva de género, que tengan un seguimiento judicial consistente, garantizando así una adecuada sanción y reparación.
7. Implementar medidas y campañas de difusión destinadas al público en general sobre el deber de respetar y garantizar los derechos humanos de las niñas y los niños.
8. Desarrollar programas de formación para los funcionarios estatales que tengan en cuenta las normas internacionales establecidas en el Protocolo de Estambul, con el fin de que dichos funcionarios cuenten con los elementos técnicos y

Recomendaciones:

9. Continuar adoptando políticas públicas y programas institucionales destinados a reestructurar los estereotipos sobre el rol de las mujeres en el estado de Chihuahua y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso pleno a la justicia, que incluyan programas de capacitación para funcionarios públicos en todos los sectores del Estado, incluyendo el sector educación, las ramas de la administración de la justicia y la policía, y políticas integrales de prevención.

52. En su Informe Anual 2018, la CIDH concluyó que el Estado mexicano había cumplido plenamente las recomendaciones 2 y 6 formuladas en el Caso 12.551 y 15 de las cláusulas contenidas en el acuerdo de cumplimiento suscrito entre las partes. Por consiguiente, determinó que el estado de cumplimiento del caso era parcial⁷⁷.
53. Para declarar la responsabilidad del Estado mexicano en este caso, la Comisión aplicó la norma relativa al deber mayor de protección y debida diligencia en contextos de violencia contra las mujeres, en particular en lo que se refiere a desapariciones y femicidios⁷⁸. Asimismo, se refirió al deber mayor del Estado de proteger a las niñas en casos de violencia y violación⁷⁹ y reiteró que, de acuerdo con la Convención de Belém do Pará, la obligación de actuar con la debida diligencia adquiere una connotación especial en casos de violencia contra las mujeres. Por lo tanto, los Estados deben investigar con una perspectiva de género⁸⁰. La CIDH recaló que, en lo que respecta a las niñas, los Estados deben tener en cuenta que algunos factores relacionados con su edad y su desarrollo las exponen más a ciertas formas de violencia que a las mujeres adultas⁸¹.

6. Caso 11.656, Informe de Fondo No. 122/18, Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colombia)

54. En 1994, Marta Lucía Álvarez, quien se encontraba privada de libertad, solicitó una visita íntima con su pareja del mismo sexo, la cual fue denegada por la Dirección de la Reclusión de Mujeres de Pereira porque la Resolución 5889/93, que

⁷⁷ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 52/13. Caso 12.551. Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros \(México\)](#), párr. 35.

⁷⁸ CIDH. [Caso 12.551. Informe No. 51/13. Fondo \(Publicación\)](#). Paloma Angélica Escobar y otros. México, párr. 80.

⁷⁹ CIDH. [Caso 12.551. Informe No. 51/13. Fondo \(Publicación\)](#). Paloma Angélica Escobar y otros. México, párr. 87.

⁸⁰ CIDH. [Caso 12.551. Informe No. 51/13. Fondo \(Publicación\)](#). Paloma Angélica Escobar y otros. México, párr. 80.

⁸¹ CIDH. [Caso 12.551. Informe No. 51/13. Fondo \(Publicación\)](#). Paloma Angélica Escobar y otros. México, párr. 88.

reglamentaba el derecho a las visitas conyugales en los centros de reclusión, se refería exclusivamente a visitas entre un hombre y una mujer. Además, la Dirección señaló que permitir una visita íntima entre dos personas del mismo sexo representaba una amenaza para la seguridad del establecimiento penitenciario debido al riesgo de que el visitante suplantara al recluso. Las autoridades penitenciarias indicaron que se podrían afectar los derechos de los familiares, cónyuges, compañeros o compañeras permanentes e hijos de los demás reclusos porque las parejas homosexuales eran poco toleradas por la sociedad. Agregaron que el reglamento que regía las visitas conyugales se basaba en los principios de “planificación familiar [y] control natal”. En la decisión se reconoció también que la señora Álvarez tenía “el derecho que le asiste para que se le respeten sus inclinaciones íntimas y sexuales de carácter homosexual, [...] en condiciones normales”, pero que el estado de cautiverio podía imponerle limitaciones⁸². Después de solicitar la visita íntima, la señora Álvarez se convirtió en el blanco de medidas disciplinarias, no le permitieron pedir más visitas conyugales y fue trasladada varias veces a diferentes establecimientos penitenciarios. En 2002, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) finalmente la autorizó a tener una visita íntima, solo después de que la Corte Constitucional de Colombia lo ordenó⁸³.

55. En el Informe de Fondo No. 122/18, publicado el 5 de octubre de 2018, la Comisión señaló que la denegación del derecho de la señora Álvarez a una visita íntima constituía un trato discriminatorio basado en su orientación sexual y, por consiguiente, declaró que el Estado colombiano era responsable de violaciones del derecho de igualdad ante la ley⁸⁴. Determinó asimismo que el Estado había tolerado el trato discriminatorio contra la señora Álvarez tanto de parte de las autoridades carcelarias como de las autoridades judiciales, el cual interfirió de forma desproporcionada e injustificada en su vida privada⁸⁵. Por último, la Comisión consideró que las autoridades judiciales que habían ratificado la denegación de las solicitudes de visitas íntimas efectuadas por la señora Álvarez habían violado su derecho de acceso a la justicia al no garantizarle una audiencia o un proceso imparcial⁸⁶.
56. La Comisión consideró que una visita íntima no puede tener la reproducción humana como único objetivo, dejando de lado el ejercicio de la sexualidad en sí misma como algo independiente de los fines reproductivos. Eso es particularmente

⁸² CIDH. Caso 11.656, Informe No. 122/18, Fondo (Publicación). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colombia, párrs. 63, 68, 100, 167, 168 y 169.

⁸³ La Corte Constitucional de Colombia adoptó esta decisión mediante la sentencia T-499 de 2003. CIDH. Caso 11.656, Informe No. 122/18, Fondo (Publicación). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colombia, párrs. 112, 119, 131, 132, 136 y 139 a 141.

⁸⁴ CIDH. Caso 11.656, Informe No. 122/18, Fondo (Publicación). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colombia, párrs. 170, 179 y 180.

⁸⁵ CIDH. Caso 11.656, Informe No. 122/18, Fondo (Publicación). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colombia, párr. 205.

⁸⁶ CIDH. Caso 11.656, Informe No. 122/18, Fondo (Publicación). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colombia, párrs. 214 y 215.

pertinente en lo que respecta a los estereotipos sociales negativos relacionados con el ejercicio de la sexualidad por las mujeres en general, por una parte, y por las mujeres lesbianas, por la otra⁸⁷. La CIDH concluyó que “las circunstancias que interfieren en la posibilidad de una mujer de decidir asuntos relativos al ejercicio de su sexualidad deben estar libres de conceptos estereotipados sobre el alcance y contenido de este aspecto de su vida privada, especialmente cuando se combinan con la consideración de su orientación sexual”⁸⁸. Por último, en lo que respecta a la denegación de la visita íntima de la señora Álvarez para proteger “derechos de terceros”, la Comisión determinó que el Estado no puede usar supuestos sociales estereotipados que rechazan los actos sexuales entre mujeres como justificación para denegar los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción⁸⁹.

57. El 14 de julio de 2017, las partes suscribieron un acuerdo de cumplimiento en el cual se pusieron de acuerdo sobre varias medidas específicas que el Estado adoptaría para cumplir las recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe de fondo preliminar.
58. La Comisión publicó el Informe de Fondo No. 122/18, en el cual indica que el cumplimiento ha sido parcial, ya que, a la fecha de su publicación, el Estado colombiano había cumplido sustancialmente las cinco recomendaciones formuladas en el Informe No. 3/14⁹⁰.

Recomendaciones:

1. Reparar integralmente a Marta Lucía Álvarez Giraldo, tanto en el aspecto material como moral, incluyendo medidas de satisfacción por los daños ocasionados.

⁸⁷ CIDH. Caso 11.656, Informe No. 122/18. Fondo (Publicación). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colombia, párr. 173.

⁸⁸ CIDH. Caso 11.656, Informe No. 122/18. Fondo (Publicación). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colombia, párr. 186.

⁸⁹ CIDH. Caso 11.656, Informe No. 122/18. Fondo (Publicación). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colombia, párr. 176.

⁹⁰ CIDH. Caso 11.656, Informe No. 122/18. Fondo (Publicación). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colombia, párrs. 248 y 249.

Recomendaciones:

2. Asegurar, a través del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC), que se garantice el derecho de las mujeres y de las mujeres lesbianas privadas de libertad a acceder a la visita íntima, de conformidad con lo establecido en el derecho interno. En particular, adoptar protocolos y directivas dirigidas a las y los funcionarios estatales, incluyendo autoridades penitenciarias y carcelarias a todos los niveles, con el fin de garantizar este derecho; además de establecer mecanismos de control y supervisión de cumplimiento en este sentido.

3. Adoptar la reforma a las normas reglamentarias del INPEC en materia de régimen de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, con el fin de garantizar el derecho a la no discriminación de personas privadas de libertad con base en su orientación sexual, en seguimiento a lo establecido en la sentencia T-062 de 2011 emitida por la Corte Constitucional.

4. Continuar adoptando las medidas estatales necesarias, incluyendo capacitación en derechos humanos a funcionarios estatales, y el establecimiento de mecanismos de control, para garantizar que las personas privadas de libertad no se vean sometidas a tratos discriminatorios —incluyendo sanciones disciplinarias por demostraciones de afecto entre mujeres en establecimientos carcelarios y penitenciarios— por parte de las autoridades estatales o por parte otras personas privadas de libertad en razón de su orientación sexual.

5. Tomar las medidas estatales necesarias para que las personas privadas de libertad en Colombia, que de acuerdo con la normativa interna tienen derecho a la visita íntima, conozcan el presente informe de la CIDH, así como las disposiciones internas relacionadas con el derecho a la visita íntima sin

59. En este caso, la Comisión analizó la forma en que ser mujer, ser lesbiana y estar privada de libertad influyeron en las violaciones de derechos humanos de Marta Lucía Álvarez. En consecuencia, para declarar la responsabilidad del Estado colombiano, aplicó la norma del deber mayor de protección con respecto a ciertos grupos de mujeres cuya vulnerabilidad a violaciones de sus derechos humanos es mayor cuando se las discrimina sobre la base de “más de un factor”⁹¹. En este sentido, la CIDH consideró que esta protección especial requiere la eliminación de disposiciones o prácticas que discriminen a las mujeres. Además, la Comisión aplicó la norma del respeto y la garantía de los derechos sexuales de las mujeres, que dispone que una visita íntima no puede tener la reproducción humana como único objetivo, dejando de lado el ejercicio de la sexualidad en sí misma como algo independiente de los fines reproductivos. La CIDH concluyó que el Estado no puede operar sobre la base de supuestos estereotipados con respecto a los actos sexuales

⁹¹ CIDH. Caso 11.656, Informe No. 122/18. Fondo (Publicación). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colombia, párrs. 164, 165 y 198.

entre mujeres, sino que debe contribuir a la erradicación gradual de estos prejuicios perniciosos⁹².

B. Observaciones generales

60. En diversos informes de fondo publicados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que ciertos Estados Miembros son responsables de violaciones de derechos humanos relacionadas con situaciones de violencia de género y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes. Según el análisis de los hechos y la materia de cada caso, la CIDH recomendó la adopción de medidas para reparar los daños causados por estas violaciones y evitar que se repitieran. En este contexto de discriminación estructural, en el presente informe se pone de relieve la necesidad de que las reparaciones tengan una función transformadora y no se limiten simplemente a restablecer la situación anterior de discriminación de las víctimas⁹³. La Comisión considera esencial que los Estados tomen medidas de reparación con un enfoque integral y holístico, recurriendo a instituciones y personal especializados⁹⁴, y subraya la importancia de adoptar una perspectiva de género en todas las reparaciones⁹⁵. La CIDH ha recalcado que la discriminación no afecta a todas las mujeres, niñas y adolescentes de la misma manera y que los Estados tienen un deber mayor de prevención y protección con respecto a las mujeres, niñas y adolescentes que se encuentran en situaciones de discriminación interseccional⁹⁶.
61. En este capítulo se describieron seis informes de fondo publicados en los cuales la Comisión declaró la responsabilidad internacional de distintos Estados Miembros de la OEA. De 2001 a la fecha de publicación del presente informe, la Comisión ha elaborado progresivamente normas relacionadas con el respeto y la garantía de los

⁹² CIDH. *Caso 11.656. Informe No. 122/18. Fondo (Publicación)*. Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colombia, párr. 173.

⁹³ CIDH. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 462: “Asimismo, en situaciones de discriminación estructural, las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación”.

⁹⁴ CIDH. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 463.

⁹⁵ CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 60, 3 de noviembre de 2011, párr. 73.

⁹⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No. 161/18. *En el Día Internacional de la Mujer Afro-latinoamericana, Afrocaribeña y de la Diáspora la CIDH hace un llamado a los Estados a fomentar y fortalecer su participación política*, 25 de julio de 2018; CIDH. *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/17, 17 de abril de 2017, párrs. 81 y 131; CIDH. *Violencia contra personas LGBTI*. OAS/Ser.L/V/II.rev.1. Doc. 36, 12 de noviembre de 2015, párrs. 41 y 270.

derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes en casos individuales y ha contribuido a su desarrollo y a su aplicación futura en otros casos. De manera gradual, la CIDH también ha incorporado la idea de reparaciones transformadoras en las recomendaciones formuladas en los informes de fondo que ha publicado sobre la violencia contra las mujeres y de consideraciones específicas basadas en el género en el otorgamiento de reparaciones⁹⁷.

62. Los informes de fondo publicados por la CIDH han contribuido de manera considerable al aumento de la conciencia sobre la discriminación por motivos de género y violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes en las Américas. Estos informes demuestran que estas violaciones de derechos humanos no son casos aislados, sino que representan situaciones endémicas arraigadas en relaciones de poder entre hombres y mujeres que han sido desiguales a lo largo de la historia⁹⁸.

⁹⁷ CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 60, 3 de noviembre de 2011, párr. 61.

⁹⁸ Womens Link Worldwide, Proyecto CLADEM-UNIFEM. *Estudio de caso Maria da Penha (Brasil)*, consultado el 26 de agosto de 2019; Convención de Belém do Pará, Preámbulo; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. *El brillo del sol se nos perdió ese día: Informe sobre el impacto psicosocial del feminicidio en el caso de Paloma Angélica Escobar Ledezma*, 2009, p. 84.

CAPÍTULO 2

PRINCIPALES IMPACTOS Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES SOBRE LA PROTECCIÓN DE MUJERES Y NIÑAS CONTRA LA VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN

PRINCIPALES IMPACTOS Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES SOBRE LA PROTECCIÓN DE MUJERES Y NIÑAS CONTRA LA VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN

A. *Introducción*

63. Las violaciones graves de derechos humanos suelen tener consecuencias devastadoras para la vida de las personas; de ahí la gran importancia de la posibilidad y capacidad de tener acceso y recibir reparaciones efectivas. Uno de los principios del derecho internacional es que todo incumplimiento de una obligación internacional que ocasione un perjuicio genera el deber de repararlo de manera adecuada. Las víctimas de violaciones de derechos humanos tienen derecho a recibir una reparación integral por los daños sufridos, que abarca medidas individuales para restaurar, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como medidas de satisfacción y garantías de no repetición⁹⁹. Los Estados no pueden recurrir al derecho interno para modificar o desatender esta obligación¹⁰⁰.
64. En casos de violencia y discriminación perpetradas contra mujeres, niñas y adolescentes, es necesario comprender cabalmente las dimensiones de género de las violaciones de derechos humanos para aplicar eficazmente medidas de reparación. Los Estados responsables de estas violaciones deben abordar el daño diferenciado sufrido por las víctimas en estos casos. En ese sentido, se deben tener en cuenta las desigualdades de género al efectuar reparaciones, a fin de que estas medidas no excluyan, marginen o penalicen a las mujeres, niñas y adolescentes.¹⁰¹
65. Asimismo, también es importante que las medidas de reparación se apliquen con un enfoque interseccional que tenga en cuenta las circunstancias singulares y la situación de cada víctima. Esta perspectiva reconoce que no todas las mujeres, niñas

⁹⁹ CIDH. *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*, OEA/Ser/L/V/II.131, doc. 1, 19 de febrero de 2008, párr. 1; CIDH. *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párr. 58; Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Sentencia de 24 de febrero de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Serie C, No. 239, párr. 241.

¹⁰⁰ Corte IDH. *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 162, párr. 200.

¹⁰¹ CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II.143, 2015, párrs. 28 y 103.

y adolescentes son iguales. Por consiguiente, los Estados tienen el deber de considerar especialmente el nexo inseparable entre los factores que exponen a las mujeres a la discriminación, entre ellos su sexo, edad, raza, origen étnico y situación económica¹⁰². En el contexto particular de la violencia sexual, es esencial comprender los obstáculos que enfrentan las víctimas para buscar u obtener reparación como consecuencia del impacto físico y psicológico de la violencia sexual, además del estigma conexo¹⁰³. La participación de las víctimas —y sus representantes, si así lo desean— en la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de medidas de reparación es indispensable. Por consiguiente, tener en cuenta las particularidades culturales, lingüísticas, sociales y de otros tipos ayudará a lograr que estas medidas tengan el efecto previsto y a que las víctimas tengan un papel protagónico en el proceso¹⁰⁴.

66. La Comisión ha reconocido que las niñas suelen tener dificultades para ejercer, de manera plena, sus derechos¹⁰⁵. Cuando se convierten en víctimas de violaciones de derechos humanos, al otorgarles reparaciones hay que tener en cuenta que son particularmente vulnerables a la violencia¹⁰⁶. Esta vulnerabilidad “se traduce en el deber estatal de actuar con la mayor y más estricta diligencia para proteger y asegurar el ejercicio y goce de los derechos de las niñas”, de acuerdo con el artículo 19 de la Convención Americana¹⁰⁷.
67. En este capítulo se presenta el nivel general de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en los seis informes de fondo seleccionados, según la información que consta en el Informe Anual 2018 de la CIDH y en el Informe de Fondo No. 122/18 para el caso de Martha Lucía Álvarez Giraldo (Colombia). Después se analizan los principales resultados, impactos y desafíos del cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión, principalmente de acuerdo con la información recibida de los Estados y los peticionarios de los casos analizados. Se tuvieron en cuenta también investigaciones académicas, artículos de prensa y otros tipos de información de dominio público para analizar dichos impactos y desafíos. Los resultados corresponden al cumplimiento de las 34 recomendaciones contenidas en los seis informes de fondo y de los acuerdos de cumplimiento suscritos entre los Estados, las víctimas y sus representantes en tres de los casos. Los impactos y

¹⁰² CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II.143, 2015, párr. 28.

¹⁰³ Naciones Unidas. *Nota orientativa del Secretario General. Reparaciones por la violencia sexual relacionada con conflictos*, junio de 2014, p. 5.

¹⁰⁴ Naciones Unidas. *Nota orientativa del Secretario General. Reparaciones por la violencia sexual relacionada con conflictos*, junio de 2014, p. 10 y 11.

¹⁰⁵ CIDH. Comunicado de Prensa 147/2016. *CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región*, 12 de octubre de 2016.

¹⁰⁶ CIDH. *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Estándares, recomendaciones, desafíos y buenas prácticas en América latina y en el Caribe*, párr. 105; Corte IDH. *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua. Sentencia de 8 de marzo de 2018 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Serie C No. 350, párr. 156.

¹⁰⁷ Corte IDH. *Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala. Sentencia de 19 de mayo de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Serie C No. 277, párrs. 134 y 139; Corte IDH. *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua. Sentencia de 8 de marzo de 2018 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Serie C No. 350, párrs. 290 y 295.

desafíos se agruparon según el tipo de medida de reparación: por un lado, medidas individuales, que consisten en indemnización, rehabilitación, satisfacción, y verdad y justicia, y por otro, garantías de no repetición, que abarcan reformas legislativas y normativas, políticas públicas y fortalecimiento institucional.

B. Análisis del grado general de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes

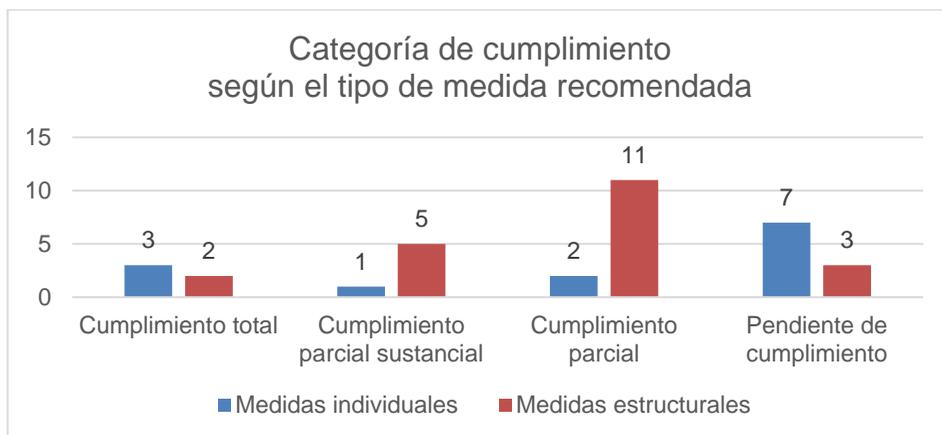
68. En el capítulo II.G de su informe anual, la CIDH analiza el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en informes de fondo publicados. Desde 2018, la CIDH usa los siguientes criterios para determinar el grado de cumplimiento de las recomendaciones: a) cumplimiento total, b) cumplimiento parcial sustancial, c) cumplimiento parcial, d) pendiente de cumplimiento, y e) incumplimiento.
69. En cuanto al grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en los seis informes de fondo publicados que se incluyen en el presente estudio, de un total de 34 recomendaciones, 5 se han cumplido totalmente, 6 se encuadran en la categoría de cumplimiento parcial sustancial, 13 se han cumplido parcialmente¹⁰⁸ y 10 están pendientes de cumplimiento. De acuerdo con esta información, casi 39% de estas recomendaciones se han cumplido parcialmente. Además, casi 15% se han cumplido totalmente y alrededor de 17% presentan un grado de cumplimiento parcial sustancial, en tanto que 29% siguen pendientes de cumplimiento.



70. Al analizar el grado de cumplimiento según el tipo de medida de reparación recomendada (individual o estructural), de las 5 recomendaciones que se han cumplido totalmente, 3 corresponden a medidas individuales y 2 a medidas estructurales. De las 6 recomendaciones con cumplimiento parcial sustancial, 1 se

¹⁰⁸ En el Caso No. 11.625, María Eugenia Morales de Sierra renunció expresamente a la reparación económica que la CIDH había recomendado al Estado guatemalteco porque “su lucha consiste en la dignificación de la mujer”. CIDH. Informe Anual 2007, capítulo III: El sistema de peticiones y casos individuales. Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, párr. 415.

refiere a medidas individuales y 5 a medidas estructurales. De las 13 recomendaciones con un grado de cumplimiento parcial, 11 corresponden a medidas estructurales y 2 a medidas individuales. Por último, de las 10 recomendaciones que están pendientes de cumplimiento, 7 son medidas individuales y 3 son medidas estructurales.

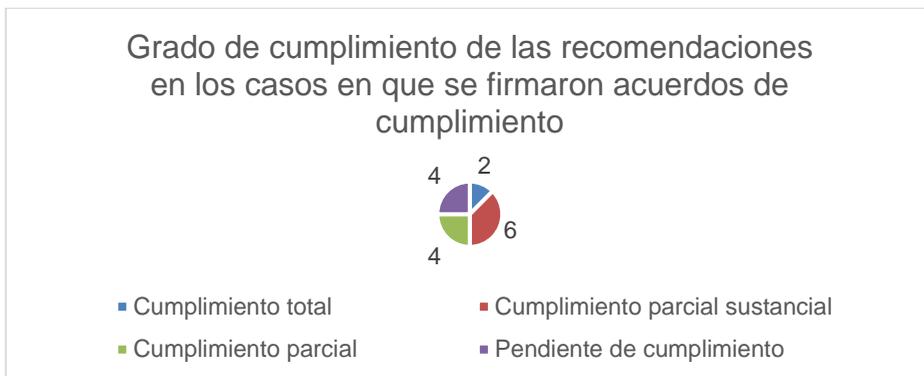


71. Además, de las tres recomendaciones cumplidas en su totalidad que corresponden a medidas de reparación individuales, una incluía indemnización y medidas de satisfacción; otra incluía medidas de compensación, satisfacción y rehabilitación, y la tercera incluía medidas de verdad y justicia¹⁰⁹.
72. El tiempo que se tardó en cumplir las cinco recomendaciones en su totalidad fue de alrededor de 7,5 años después de la publicación de los informes de fondo. Por una parte, el cumplimiento de las recomendaciones correspondientes a medidas individuales llevó seis años en promedio, período durante el cual se adoptaron medidas de verdad y justicia, indemnización, satisfacción y rehabilitación. Por otra parte, en promedio, se tardó nueve años en cumplir las dos recomendaciones que incluían medidas estructurales¹¹⁰. La CIDH recalca que las distintas recomendaciones son de índole y alcance diferentes. Algunas requieren respuestas concretas e inmediatas, mientras que otras se cumplen gradualmente o requieren un plazo razonable para cumplirse en su totalidad.
73. Con respecto a los acuerdos de cumplimiento, de los seis casos incluidos en este informe, los Estados, las víctimas y sus representantes firmaron estos acuerdos en tres casos, que corresponden a 52 cláusulas relacionadas con 16 recomendaciones. De esas 16 recomendaciones, 2 se han cumplido en su totalidad, 6 presentan cumplimiento parcial sustancial, 4 se han cumplido parcialmente y 4 están

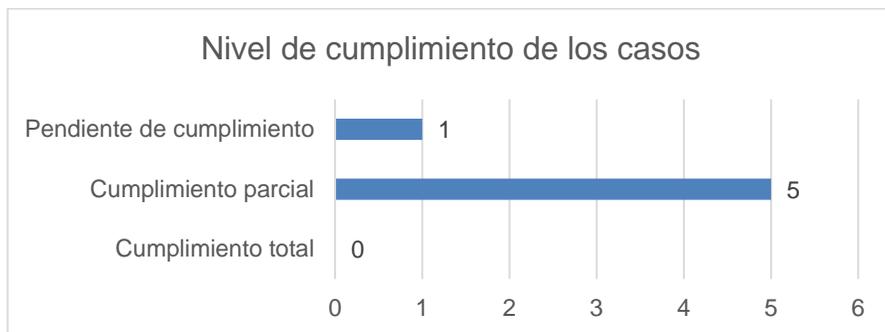
¹⁰⁹ En estos casos, el número de medidas que se adoptan puede ser mayor que el número de recomendaciones.

¹¹⁰ De las dos recomendaciones totalmente cumplidas que incluyen medidas estructurales, una fue declarada totalmente cumplida 15 años después de la publicación del informe sobre el fondo, y la otra, tres años después.

pendientes. De acuerdo con esta información, aunque 12,5% de estas recomendaciones se ha cumplido en su totalidad, en un 37,5% el cumplimiento es parcial sustancial y 25% se han cumplido de manera parcial. El 25% restante sigue pendiente de cumplimiento. Según esta información, en los casos en que las partes han firmado acuerdos de cumplimiento, un porcentaje elevado de recomendaciones presenta cumplimiento parcial y, especialmente, parcial sustancial.



74. Con respecto al grado de cumplimiento de los casos, de los seis casos incluidos en el presente informe, cinco —que representan 83%— se han cumplido en parte y uno, que corresponde al 17%, está pendiente de cumplimiento.



75. La Comisión entiende que la eficacia del sistema interamericano depende en gran medida del cumplimiento de las decisiones de sus órganos, entre ellas las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los informes de fondo de la CIDH y las soluciones amistosas mediadas por la Comisión, en los cuales constan las recomendaciones y los acuerdos sobre la plena reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos. En ese sentido, la voluntad de los Estados para adherirse a los propósitos y objetivos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre es

esencial en virtud del principio de *pacta sunt servanda*, según el cual los Estados deben cumplir de buena fe las obligaciones que asumen en los tratados¹¹¹.

C. Análisis de los resultados, impactos y desafíos del cumplimiento de las recomendaciones formuladas en casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes

1. Medidas de compensación

76. La finalidad de estas medidas es proporcionar una compensación tanto pecuniaria como no pecuniaria por los daños causados a las víctimas como consecuencia de la violación de sus derechos humanos, según la índole del caso¹¹². De acuerdo con las normas interamericanas en materia de reparaciones, la compensación puede ser pecuniaria o en especie. La compensación pecuniaria consiste en la entrega de una suma de dinero, mientras que la compensación en especie implica la entrega de un bien material de las mismas características y en las mismas condiciones que aquel del cual fueron privadas las víctimas cuando se violaron sus derechos humanos¹¹³. Los daños materiales consisten exclusivamente en los efectos de la violación de derechos humanos en los bienes que componen el patrimonio de la víctima¹¹⁴. Este tipo de daño puede cuantificarse en montos específicos de dinero, si hay prueba suficiente para hacerlo. Los daños materiales incluyen el daño emergente y el lucro cesante. Los daños inmateriales abarcan, entre otras cosas, el sufrimiento y las aflicciones causados a las víctimas o a sus familiares, el menoscabo de valores importantes para las personas y las alteraciones —patrimoniales o no— de las condiciones de vida de las víctimas o sus parientes cercanos¹¹⁵.

¹¹¹ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, documento de las Naciones Unidas A/CONF.39/27 (1969), artículo 26: “Pacta sunt servanda”. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II.G: Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH emitidas en informes de fondo y de los acuerdos de solución amistosa homologados por la CIDH, párr. 181.

¹¹² Corte IDH. Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 371, párrs. 363 a 376; Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 21 de julio de 1989 (Reparaciones y Costas), Serie C No. 7, párr. 26.

¹¹³ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 21 de julio de 1989 (Reparaciones y Costas), Serie C No. 7, párr. 28.

¹¹⁴ Corte IDH. Caso Garibaldi vs. Brasil. Sentencia de 23 de septiembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 182; Corte IDH. Caso DaCosta Cadogan vs. Barbados. Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 203, párr. 111.

¹¹⁵ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 21 de julio de 1989 (Reparaciones y Costas), Serie C No. 7, párr. 56; CIDH. Impacto del procedimiento de solución amistosa (Segunda edición), OEA/Ser.L/V/II.167, Doc. 31, 1 de marzo de 2018, párr. 178.

77. La indemnización como medida de reparación ayuda a que se haga justicia en casos individuales¹¹⁶. En situaciones de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes, las medidas de compensación pueden empoderar a las víctimas¹¹⁷. Por una parte, les proporcionan recursos para rehacer su vida, de ser posible. Por otra parte, estos tipos de medidas procuran transformar las condiciones de discriminación y desigualdad que causaron la violación de derechos humanos, creando condiciones materiales que promuevan la autonomía de las víctimas y les permitan superar las condiciones de vulnerabilidad¹¹⁸. Aunque en los informes de fondo en los cuales la Comisión ha recomendado medidas de compensación no se especifica el monto de la indemnización, los Estados, al determinarlo, deben ceñirse a las normas del sistema interamericano de derechos humanos.
78. Como resultado del cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, varias víctimas de discriminación y violencia contra mujeres y sus familiares han recibido pagos que han aliviado los daños patrimoniales y no patrimoniales causados por las violaciones. Aunque en esas recomendaciones no se especifica el monto de la indemnización que debe pagarse, los Estados, al determinarlo, deben ceñirse a las normas del sistema interamericano de derechos humanos. Se ha informado a la CIDH que, en cumplimiento de sus recomendaciones, el Estado brasileño ha compensado a Maria da Penha Maia Fernandes por medio de una ley que fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Estado de Ceará¹¹⁹. El Estado colombiano ha indemnizado a Marta Lucía Álvarez Giraldo¹²⁰, y el Estado mexicano ha indemnizado a los padres y al hermano de Paloma Angélica Escobar¹²¹. En estos dos últimos casos, la compensación pecuniaria se pagó de acuerdo con las cláusulas acordadas por las

¹¹⁶ CIDH. *Impacto del procedimiento de solución amistosa (Segunda edición)*. OEA/Ser.L/V/II.167, Doc. 31, 1 de marzo de 2018, párr. 174.

¹¹⁷ Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo*, A/HRC/14/22, 23 de abril de 2010, párr. 24.

¹¹⁸ Naciones Unidas. *Nota orientativa del Secretario General. Reparaciones por la violencia sexual relacionada con conflictos*, junio de 2014, p. 14; Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo*, A/HRC/14/22, 23 de abril de 2010, párr. 54.

¹¹⁹ El Estado informó a la Comisión que la indemnización de la víctima se efectuó en forma de reparación material el 7 de julio de 2008, durante una ceremonia de homenaje a la víctima por su lucha a favor de las mujeres víctimas de violencia doméstica. CIDH. Informe Anual 2008, capítulo III, sección D: Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, párr. 103.

¹²⁰ El 19 de febrero de 2019, el INPEC emitió la Resolución No. 000428, mediante la cual se ordenó la indemnización de Marta Lucía Álvarez. El pago se efectuó el 28 de febrero de 2019, de conformidad con el acuerdo de cumplimiento suscrito ente el Estado y los peticionarios el 14 de julio de 2017. Información proporcionada a la CIDH por la Red Nacional de Mujeres, Colombia Diversa y CEJIL el 9 de agosto de 2019.

¹²¹ La indemnización se incluyó en los acuerdos de cumplimiento suscritos el 3 de agosto de 2011 con Norma Ledezma Ortega y Fabián Alberto Escobar Ledezma y el 4 de agosto de 2011 con Dolores Alberto Escobar Hinojos. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Ficha de seguimiento del Informe No. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros (México).

partes en los acuerdos de cumplimiento que suscribieron en relación con las recomendaciones de la Comisión.

79. Cabe agregar tres observaciones con respecto a la indemnización de las víctimas de los casos abarcados en este informe. Primero, en el caso de María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala), a pesar de la recomendación de la Comisión, la víctima renunció específicamente a las reparaciones económicas individuales¹²², lo cual constituye una manifestación legítima de la autonomía de las víctimas en lo que se refiere al otorgamiento de reparaciones. Aunque el acuerdo de cumplimiento suscrito entre las partes no incluyó la compensación como una medida de reparación individual, señaló que el Estado tomaría varias medidas para promover el respeto y la garantía de los derechos de las mujeres en Guatemala.
80. Segundo, en el caso de Ana, Beatriz y Celia González Pérez, el Estado mexicano informó que, el 4 de abril de 2011, las víctimas y su madre recibieron una suma de dinero del Gobierno de Chiapas. No obstante, el Estado especificó que ese pago tenía como fin proporcionar asistencia humanitaria a las víctimas y no representaba un reconocimiento de responsabilidad por las violaciones de derechos humanos demostradas en el informe de fondo, de modo que no podía considerarse como una indemnización por daños y perjuicios¹²³. Las partes todavía están negociando el monto de la indemnización.
81. En el caso de Jessica Lenahan (Estados Unidos), el Estado todavía no ha indemnizado a la señora Lenahan y a su hijo y aduce que no puede hacerlo sin una ley del Congreso¹²⁴.
82. La Comisión recuerda a los Estados que tienen la obligación de reparar proporcionalmente los daños patrimoniales y no patrimoniales causados por violaciones de derechos humanos¹²⁵.

¹²² CIDH. Informe Anual 2007, capítulo III, sección D: Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, párr. 356.

¹²³ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Ficha de seguimiento del Informe No. 53/01, Caso 11.565, Hermanas González Pérez (México), párr. 23.

¹²⁴ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Ficha de seguimiento del Informe No. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) (Estados Unidos), párr. 17.

¹²⁵ Corte IDH. Caso La Cantuta Vs. Perú. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 162, párrs. 199 y 200; Naciones Unidas, Asamblea General. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 21 de marzo de 2006, A/RES/60/147; Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 205, párr. 451.

2. Medidas de rehabilitación

83. El propósito principal de las medidas de rehabilitación es la rehabilitación física, psicológica y social de las víctimas. La finalidad de las medidas de rehabilitación física y psicosocial es contrarrestar los efectos en la salud física y mental de las víctimas o de sus familiares causados por las violaciones de derechos humanos cometidas en su contra, en particular enfermedades y el deterioro de sus condiciones de vida¹²⁶. Las medidas de rehabilitación social procuran reparar a las víctimas o a sus familiares por medio del reconocimiento y provisión de acciones que tienen una influencia favorable en sus condiciones sociales. Estas medidas pueden estar encaminadas a restaurar las condiciones sociales que fueron gravemente afectadas por las violaciones de derechos humanos o incluso a transformar las condiciones sociales que promovieron o causaron estas violaciones¹²⁷.
84. De conformidad con la jurisprudencia y las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos, las medidas de rehabilitación consisten en servicios especializados, individualizados, preferenciales, accesibles, integrales, culturalmente apropiados y gratuitos, así como medicamentos y, en los casos en que corresponda, bienes y servicios. En esta atención especializada se debe tener en cuenta la condición de las víctimas de violaciones de derechos humanos, además de las condiciones particulares de cada una. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que no se pueden confundir los servicios sociales generales proporcionados por el Estado a particulares con las reparaciones que tienen derecho a recibir las víctimas de violaciones de derechos humanos como consecuencia del daño específico sufrido¹²⁸.
85. El cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Comisión ha llevado a la adopción de medidas de rehabilitación a favor de los familiares de Paloma Angélica Escobar Ledezma (México)¹²⁹. El otorgamiento de estas medidas a los familiares fue acordado por las partes y se incluyó en el acuerdo de cumplimiento que firmaron el 3 de agosto de 2011. La adopción de estas medidas sirve para aliviar los daños causados y mitigar los efectos de las violaciones de los derechos humanos de las víctimas. En ese sentido, se informó a la Comisión que el Estado mexicano estaba

¹²⁶ CIDH. *Impacto del procedimiento de solución amistosa (Segunda edición)*, OEA/Ser.L/V/II.167, Doc. 31, 1 de marzo de 2018, párr. 104.

¹²⁷ CIDH. *Impacto del procedimiento de solución amistosa (Segunda edición)*, OEA/Ser.L/V/II.167, Doc. 31, 1 de marzo de 2018, párr. 115.

¹²⁸ Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Serie C No. 205, párr. 529.

¹²⁹ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 52/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros \(México\)](#).

proporcionando servicios de salud a la madre y al hermano de Paloma Angélica¹³⁰. Además, según la información recibida por la CIDH, el Estado otorgó medidas de rehabilitación social a las víctimas en este caso. En particular, proporcionó asistencia económica al hermano de la víctima para que pagara los estudios universitarios y de posgrado¹³¹ y a la señora Ledezma para que comprara una casa¹³². Cuando los beneficiarios de medidas de rehabilitación son mujeres gravemente afectadas por violaciones de derechos humanos perpetradas contra ellas debido a su género, las medidas de rehabilitación son muy eficaces para empoderarlas, aumentar su autonomía y cambiar la situación de discriminación que dio lugar a esas violaciones¹³³, priorizando siempre las necesidades particulares y los deseos de las víctimas¹³⁴. Estas medidas dependen de la situación de cada víctima y están orientadas a reparar la intersección de las diferentes formas de discriminación que las víctimas podrían enfrentar debido a su edad, raza, origen étnico y situación económica, entre otros factores¹³⁵. Además, los beneficiarios de medidas de rehabilitación podrían ser víctimas indirectas que han sido afectadas por violaciones de derechos humanos perpetradas contra mujeres, niñas y adolescentes, como sus familiares, lo cual reafirma que los graves efectos de las

-
- ¹³⁰ El 2 de febrero de 2010 se informó a la Comisión que los dos familiares de Paloma Angélica Escobar estaban inscritos formalmente en los servicios del Instituto Chihuahuense de Salud. CIDH. Caso 12.551. Informe No. 51/13. Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros. Fondo (Publicación). México, párr. 164.
- ¹³¹ Se informó a la Comisión que el Gobierno del Estado de Chihuahua había otorgado a Fabián Alberto Escobar Ledezma asistencia económica para sus estudios universitarios y de posgrado, medida que había sido acordada entre las partes en el acuerdo de cumplimiento suscrito el 3 de agosto de 2011. Fabián Alberto Escobar Ledezma está a cargo de la administración de los recursos proporcionados para su educación. La autonomía para administrar estos recursos permite que esta víctima pueda decidir la forma y el momento en que concluirá los estudios. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Ficha de seguimiento del Informe No. 52/13. Caso 12.551. Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros (México).
- ¹³² El 4 de julio de 2018 se celebró un acuerdo entre Norma Ledezma y el Gobierno del Estado de Chihuahua, en el cual se disponía que, como el Estado mexicano no había encontrado una vivienda apropiada para ella, le proveería una suma de dinero para que comprara una casa. Se informó a la Comisión que, el 17 de agosto, la señora Ledezma recibió el cheque correspondiente del Gobierno del Estado de Chihuahua. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Ficha de seguimiento del Informe No. 52/13. Caso 12.551. Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros (México), párr. 15.
- ¹³³ Naciones Unidas. Estudio analítico centrado en la violencia sexual y de género en relación con la justicia de transición. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/27/21, 30 de junio de 2014, párr. 55.
- ¹³⁴ CIDH. La situación de las personas afrodescendientes en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 de diciembre de 2011, párr. 60. Véase también Corte IDH. Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie 371, párr. 351.
- ¹³⁵ Artículo 9, Convención de Belém do Pará; CIDH. Mujeres indígenas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44/17, 17 de abril de 2017, párr. 24; CIDH. Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 60, 3 de noviembre de 2011, párrs. 28 a 31.

violaciones de derechos humanos no se limitan a las víctimas directas, sino que repercuten en su familia y en la sociedad en conjunto¹³⁶.

86. En el caso de Ana, Beatriz y Celia González Pérez (México), de acuerdo con la recomendación de la Comisión de otorgar reparaciones, las víctimas y sus representantes expresaron que las hermanas González no querían usar los servicios regulares de salud pública, sino que pidieron atención de salud adecuada para sus particularidades étnicas, culturales y de género y de conformidad con su cosmovisión indígena. El Estado respondió que ese servicio podía proporcionarse solo con los recursos disponibles, entre los que se encontraban varias instituciones médicas especializadas, incluidas dos que se habían creado para responder a la diversidad cultural de la población mexicana. Finalmente, las víctimas y sus representantes decidieron que recibir atención de salud en esas instituciones sería más oneroso y complicado y no les serviría de mucho a las hermanas, ya que las instituciones están en Ciudad de México, lejos de donde viven las víctimas, y no tienen intérpretes de lenguas indígenas¹³⁷.
87. Al otorgar medidas de rehabilitación, los Estados deben considerar el deber mayor de protección de las mujeres, niñas y adolescentes y la importancia de otorgar medidas acordes con las particularidades de este grupo¹³⁸. Los programas de rehabilitación deben tener en cuenta que las violaciones de derechos humanos tienen efectos diferenciados en las mujeres, niñas y adolescentes, de modo que estas medidas deben reconocer los daños sufridos y las necesidades específicas, de acuerdo con su raza, origen étnico, religión o creencias, salud, condición social, edad, clase, casta, orientación sexual e identidad de género¹³⁹. Asimismo, los servicios para víctimas de violaciones de derechos humanos deben ser diferentes de los proporcionados a la población en general¹⁴⁰. En ese sentido, la Comisión recuerda a los Estados la importancia de otorgar medidas de rehabilitación a las víctimas de violaciones de derechos humanos de conformidad con las normas interamericanas pertinentes.

¹³⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No. 20/04. *La Relatoría Especial de la CIDH evalúa la vigencia del derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de la violencia y discriminación*, 18 de septiembre de 2004.

¹³⁷ CIDH. Informe Anual 2017, capítulo II, sección F: *Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH*, párrs. 1587, 1591 y 1595.

¹³⁸ Corte IDH. Corte IDH. *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua. Sentencia de 8 de marzo de 2018 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Serie C No. 350, párr. 155.

¹³⁹ Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Serie C No. 205, párr. 243; Naciones Unidas. *Nota orientativa del Secretario General. Reparaciones por la violencia sexual relacionada con conflictos*, junio de 2014, p. 19.

¹⁴⁰ CIDH. *Impacto del procedimiento de solución amistosa (Segunda edición)*. OEA/Ser.L/V/II.167, Doc. 31, 1 de marzo de 2018, párr. 110. Naciones Unidas. *Estudio analítico centrado en la violencia sexual y de género en relación con la justicia de transición*. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/27/21, 30 de junio de 2014, párr. 55.

3. Medidas de satisfacción

88. En consonancia con las normas internacionales en materia de reparaciones, las medidas de satisfacción son medidas simbólicas, morales y no patrimoniales cuya finalidad es que se conozca la verdad como primer requisito para que se haga justicia¹⁴¹. Estas medidas pueden tener varias formas según las circunstancias de cada caso. Por lo tanto, pueden ser tan diversas como los daños inmateriales sufridos por las víctimas de violaciones de derechos humanos¹⁴².
89. Las recomendaciones formuladas por la Comisión en los informes de fondo incluidos en este estudio han tenido importantes efectos al impulsar a los Estados a reconocer su responsabilidad internacional por violaciones de derechos humanos, pedir disculpas públicamente a las víctimas, honrar y preservar la memoria histórica de las víctimas y las violaciones y reforzar el compromiso de los Estados de que no se repitan situaciones similares. Es importante llegar a un acuerdo sobre estas medidas con las víctimas o sus familiares, ya que, cuando eso no ocurre, las medidas no sirven al fin para el cual fueron concebidas.

a. Actos de reconocimiento de la responsabilidad y disculpas públicas

90. Los actos de reconocimiento de la responsabilidad por lo general consisten en una declaración en la cual el Estado admite que no cumplió sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, menciona las víctimas de las violaciones de derechos humanos, reconoce la necesidad de reparar el daño causado y asume la responsabilidad por las violaciones ocurridas. Las disculpas pueden llevar al restablecimiento de alguna forma de confianza entre las víctimas y el Estado y marcar el comienzo de una nueva relación entre ellos. También ofrecen una oportunidad para restaurar la reputación de la víctima y tienen un valor pedagógico para evitar que vuelvan a producirse violaciones similares de derechos humanos¹⁴³. La participación directa de las víctimas y sus representantes en la organización y realización de actos de reconocimiento de la responsabilidad y disculpas públicas es crucial. Sin embargo, en algunos casos es posible que las víctimas prefieran una ceremonia privada o que no se revele su identidad. En esos casos, el Estado debe respetar los deseos de las víctimas.
91. El cumplimiento de las recomendaciones formuladas en los informes de fondo publicados sobre situaciones de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes ha influido mucho en la revelación de la verdad de los hechos y en la

¹⁴¹ Naciones Unidas. *Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales*, E/CN.4/Sub.2/1993/8, 2 de julio de 1993.

¹⁴² CIDH. *Impacto del procedimiento de solución amistosa (Segunda edición)*, OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 31, 1 de marzo de 2018, párr. 124; Corte IDH. *Caso Furlan y familiares vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Serie C No. 246, párr. 288.

¹⁴³ CIDH. *Impacto del procedimiento de solución amistosa (Segunda edición)*, OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 31, 1 de marzo de 2018, párrs. 125 a 127.

restauración del honor y la dignidad de las mujeres víctimas por medio de actos en los cuales los Estados han reconocido públicamente su responsabilidad internacional por las violaciones cometidas y han pedido disculpas a las víctimas. La Comisión ha observado que estos actos representan un intento de cierre, para las víctimas y para la sociedad en conjunto, tras las violaciones del pasado y evitar que se repitan situaciones similares en el futuro.

92. Por ejemplo, el 7 de julio de 2008, el Estado brasileño realizó una ceremonia pública en la cual rindió homenaje a Maria da Penha Maia Fernandes por su lucha por las mujeres víctimas de violencia doméstica¹⁴⁴. Además, el vicegobernador del estado de Ceará pidió disculpas públicamente a Maria da Penha por la demora del poder judicial en resolver su caso¹⁴⁵.
93. La Comisión ha observado que la firma de acuerdos de cumplimiento entre los Estados, las víctimas y sus representantes facilita la participación directa de las víctimas en la formulación y aplicación de medidas de satisfacción. Al respecto, el 23 de febrero de 2012, el Estado mexicano realizó una ceremonia pública en la cual reconoció su responsabilidad internacional por las violaciones de derechos humanos cometidas contra Paloma Angélica Escobar Ledezma y pidió disculpas a sus familiares. En la ceremonia, el Secretario de Gobernación, en nombre del Estado mexicano, afirmó: “la pérdida de la vida causada por un crimen nos causa un profundo dolor a todos cuando ello ocurre contra una niña, nos llena de rabia y angustia por un futuro perdido, por una esperanza cegada, por un porvenir destruido...”¹⁴⁶.
94. De conformidad con el acuerdo de cumplimiento suscrito entre las partes el 6 de diciembre de 2017, el Estado colombiano realizó una ceremonia para reconocer su responsabilidad y pedir disculpas públicamente a Marta Lucía Álvarez Giraldo por haberla discriminado debido a su orientación sexual y a su género. La ceremonia fue difundida a 118 establecimientos penitenciarios de todo el país. Este acto fue sumamente importante, ya que fue la primera vez que el Estado colombiano pidió

¹⁴⁴ CIDH. Informe Anual 2008, capítulo III, sección D: Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, párr. 103. En la ceremonia, la Secretaría Federal de Políticas para las Mujeres, del gobierno federal, afirmó que Maria da Penha representaba un hito, ya que, en la actualidad, toda mujer que es víctima de violencia doméstica termina recibiendo ayuda de Maria da Penha, que nunca dejó de luchar. Terra, *Maria da Penha ganha indenização após 25 anos*, 7 de julio de 2008.

¹⁴⁵ El Vicegobernador del Estado de Ceará afirmó que ese acto representaba una sincera disculpa y un esfuerzo para evitar que se repitieran situaciones como estas. Terra, *Maria da Penha ganha indenização após 25 anos*, 7 de julio de 2008.

¹⁴⁶ El Estado exigió que todos y cada uno de los servidores públicos del sistema de procuración e impartición de justicia hagan absolutamente todo lo que esté a su alcance para que nunca vuelva a ocurrir lo acontecido a Paloma Angélica, sus familiares y amigos. Las condiciones y la logística de la ceremonia fueron acordadas con la madre de la víctima, Norma Ledezma. CIDH. *Caso 12.551, Informe No. 51/13, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros. Fondo (Publicación). México*, párr. 164. El Universo, *México reconoce responsabilidad en caso de Paloma Escobar*, 23 de febrero de 2012.

disculpas a la comunidad LGBT del país¹⁴⁷. En esta ceremonia, el Ministro de Justicia de Colombia dijo:

El estado colombiano realiza el presente reconocimiento de responsabilidad internacional, y pide sincero perdón, bajo el entendido de que, al tratarse de una medida de reparación, sus efectos están orientados a mitigar, de alguna manera, las afectaciones causadas a la señora Marta Lucía Álvarez. Haberle negado el derecho a la visita íntima debido a su orientación sexual fue un hecho de discriminación extrema [...]. Pedimos perdón por las acciones y omisiones de agentes estatales, que configuraron la vulneración de sus derechos a la integridad personal, a la honra, a la dignidad, a las garantías judiciales, a la protección judicial y el derecho a la igualdad ante la ley¹⁴⁸.

b. Construcción de edificios o monumentos en homenaje a las víctimas

95. La Comisión Interamericana ha reconocido reiteradamente la importancia fundamental de recuperar la memoria histórica de grave violaciones de derechos humanos para evitar que se repitan. En ese sentido, la Corte Interamericana ha afirmado que una parte del proceso de reparación integral de violaciones de derechos humanos consiste en obras públicas o ceremonias para restaurar públicamente la memoria de las víctimas¹⁴⁹. Los monumentos en homenaje a las víctimas, los documentales que dignifican su memoria, la designación de espacios y edificios públicos con el nombre de las víctimas y las placas conmemorativas, entre otras cosas, reconocen su dignidad, preservan la memoria de las violaciones de derechos humanos ocurridas y sirven de garantías de no repetición¹⁵⁰.

¹⁴⁷ CIDH. *Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.170, Doc. 184, 7 de diciembre de 2018, párr. 184; Colombia Diversa, *El caso de Martha*.

¹⁴⁸ La ceremonia tuvo lugar en la cárcel de mujeres El Buen Pastor, de Bogotá, uno de los lugares donde estuvo privada de libertad. Durante la ceremonia se dio a conocer oficialmente el diario de Marta Lucía, *Mi historia la cuento yo*, que escribió mientras estaba en la cárcel y fue publicado por el Estado como medida de reparación. Después de la ceremonia, Marta Lucía dijo: “Volver a El Buen Pastor, esta vez en condiciones completamente diferentes, me hace sentir que sí tengo derechos. La vida me está dando la oportunidad de volver, pero esta vez empoderada, llena de orgullo y siendo un referente para las mujeres privadas de la libertad; es una sensación diferente”. Universo Gay, *Colombia pide perdón a Marta Álvarez Giraldo tras haber violado sus derechos por ser lesbiana*, 8 de diciembre de 2017. Asistieron a la ceremonia más de 150 personas privadas de libertad, 103 representantes de la sociedad civil, así como funcionarios y exfuncionarios públicos. La ceremonia se transmitió en directo por videoconferencia a 118 cárceles de Colombia. CIDH. *Caso 11.656, Informe No. 122/18. Fondo (Publicación)*. Marta Lucía Álvarez Giraldo. *Colombia*, párr. 241.

¹⁴⁹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 1/10, *Inauguración del Museo de la Memoria en Chile*, 11 de enero de 2010.

¹⁵⁰ CIDH. *Impacto del procedimiento de solución amistosa (Segunda edición)*, OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 31, 1 de marzo de 2018, párrs. 166 y 167.

96. La Comisión ha observado que el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en los informes de fondo publicados sobre discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes ha tenido impactos primordiales en el homenaje a la memoria de las violaciones de derechos humanos de las mujeres. Estas medidas también han ayudado a prevenir la repetición de estas violaciones de derechos humanos, a denunciarlas y a dar a conocer la experiencia de las víctimas y de otras mujeres, niñas y adolescentes que han enfrentado situaciones similares.
97. El Estado mexicano honró la memoria de Paloma Angélica Escobar Ledezma con un monumento inaugurado en el Centro de Justicia para las Mujeres de la Fiscalía General de Chihuahua, cuyas características fueron acordadas con la madre, Norma Ledezma. Asimismo, se le cambió el nombre al Centro, que se encarga de los casos de violencia de género en Chihuahua, en homenaje a Paloma Angélica¹⁵¹.
98. Varios Estados de la región han utilizado otros medios para rendir homenaje a las víctimas de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes. En Brasil, la Ley 11.340, promulgada el 7 de agosto de 2006, en la cual se enumeran varias medidas para prevenir, investigar y sancionar todas las formas de violencia doméstica y familiar contra las mujeres, fue denominada simbólicamente “Ley Maria da Penha” en homenaje a Maria da Penha Maia Fernandes¹⁵². En el caso de Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colombia), de conformidad con el acuerdo de cumplimiento suscrito entre las partes, se publicó el diario de Marta Lucía, *Mi historia la cuento yo*, que se distribuyó a 344 bibliotecas públicas y 103 facultades de derecho de Colombia¹⁵³.

¹⁵¹ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 52/13. Caso 12.551. Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros \(México\)](#).

¹⁵² CIDH. Informe Anual 2006, capítulo III, sección D: [Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH](#), párrs. 86 y 87; CIDH. Comunicado de Prensa No. 30/06, [La relatoría sobre derechos de la mujer de la CIDH celebra la adopción en Brasil de una ley específica para prevenir y erradicar la violencia doméstica y familiar](#), 11 de agosto de 2006. Además, Maria da Penha recibió el premio Bertha Lutz, para el cual fue nominada por la Secretaría de Políticas para Mujeres. CIDH. Informe Anual 2006, capítulo III, sección D: [Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH](#), párr. 86.

¹⁵³ La publicación del diario fue anunciada durante la ceremonia pública realizada el 6 de diciembre de 2017. Se enviaron 24 ejemplares al Banco de la República, la Dirección de Diversidad Sexual de la Secretaría Distrital de Planeación, la Defensoría del Pueblo, el Congreso de la República, la Subdirección para Asuntos LGBT de la Secretaría Distrital de Integración, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. CIDH. [Caso 11.656. Informe No. 122/18. Fondo \(Publicación\). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colombia](#), párrs. 237 y 241. El diario dice: “La difusión de los hechos es una de las mejores herramientas de prevención de violaciones de derechos humanos, que sirve como un medio para hacer llegar la verdad a la sociedad y como una forma de comprometerse a que los hechos no se repitan, desaprobándolos fehacientemente”. Marta Lucía Álvarez, *Mi historia la cuento yo*, Red Nacional de Mujeres, Colombia Diversa y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, contratapa. Asimismo, en la ceremonia del 6 de diciembre, uno de los representantes de Marta Lucía afirmó: “la publicación de su diario es una acción reivindicante no solo para Marta sino para todas las personas LGBT que en algún momento han vivido con el peso de tener que esconder su identidad e historia”. Universo Gay, [Colombia pide perdón a Marta Álvarez Giraldo tras haber violado sus derechos por ser lesbiana](#), 12 de agosto de 2017.

99. En el caso de Jessica Lenahan (Estados Unidos), el Estado todavía no ha pedido disculpas públicamente a la víctima. Estados Unidos ha reiterado que el sistema federal limita el otorgamiento de reparaciones a víctimas de violaciones de derechos humanos¹⁵⁴.
100. La Comisión exhorta a los Estados a que cumplan plenamente las recomendaciones que implican medidas de satisfacción en beneficio de víctimas de discriminación y violencia contra mujeres, adolescentes y niñas y a que propicien su participación en el proceso de determinación de tales medidas. La CIDH recuerda que estas medidas deben adoptarse con una perspectiva de género, teniendo en cuenta las circunstancias individuales y culturales de la víctima¹⁵⁵.

4. Medidas de verdad y justicia

101. De conformidad con las normas y los instrumentos interamericanos, los Estados están obligados a identificar, enjuiciar y sancionar a los autores materiales e intelectuales de violaciones de derechos humanos, así como a aquellos que les proporcionan asistencia y encubrimiento, y a prevenir e investigar tales violaciones. El deber de investigar debe cumplirse con la debida diligencia, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las normas del derecho internacional y la jurisprudencia¹⁵⁶. La Corte Interamericana ha señalado que las investigaciones deben realizarse “con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa y debe tener un sentido y ser asumida por los Estados como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares”¹⁵⁷. Con la investigación y las sanciones se procura difundir la verdad de los hechos en la mayor medida de lo posible, además de administrar justicia. Cuando se trata de casos de violencia contra la mujer¹⁵⁸, la Convención de Belém do Pará recalca el deber del Estado de actuar con la debida diligencia en las investigaciones y ofrecer protección judicial adecuada¹⁵⁹.

¹⁵⁴ CIDH. Comunicado de Prensa No. 131A/14, *Informe sobre el 153 Período de Sesiones de la CIDH*, 29 de diciembre de 2014; CIDH. Informe Anual 2012, capítulo III, sección D: Estado de cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, párr. 647.

¹⁵⁵ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 205, párr. 451.

¹⁵⁶ CIDH. *Impacto del procedimiento de solución amistosa (Segunda edición)*, OEA/Ser.L/V/II.167, Doc. 31, 1 de marzo de 2018, párrs. 152, 160 y 162.

¹⁵⁷ Corte IDH. Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador. Sentencia de 22 de noviembre de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 171, párr. 62.

¹⁵⁸ “[D]ebe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. Artículo 1, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

¹⁵⁹ En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer se afirma el derecho de las mujeres a recursos judiciales sencillos y eficaces, con todas las

102. En casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes, el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión, que requiere que los Estados investiguen de manera adecuada las violaciones de derechos humanos, influye en el otorgamiento de medidas de verdad y justicia a las víctimas, a fin de responder a sus reclamos de justicia, poner fin al contexto de impunidad y transmitir a la sociedad el mensaje de que todo acto similar será sancionado, lo cual sirve de factor de disuasión a fin de que no se repitan tales actos.
103. En el Informe de Fondo No. 54/01 sobre el caso de Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), la Comisión formuló dos recomendaciones sobre medidas de verdad y justicia. La primera era completar de manera rápida y efectiva el procesamiento penal del responsable de la agresión y tentativa de homicidio de Maria da Penha. En cumplimiento de esta recomendación, el Estado brasileño arrestó al exmarido de Maria da Penha Maia Fernandes el 31 de octubre de 2002 y lo condenó a ocho años y seis meses de cárcel por intento de homicidio. Aunque el 5 de marzo de 2004 le otorgaron el régimen semiabierto y, posteriormente, el 24 de agosto de 2004, lo reasignaron al régimen abierto¹⁶⁰, la Comisión declaró que esta recomendación se había cumplido por completo en vista de que el perpetrador finalmente estaba cumpliendo la pena impuesta¹⁶¹. La segunda recomendación consistía en hacer una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad por irregularidades o retrasos injustificados que impidieron el procesamiento rápido y efectivo del responsable. Por lo tanto, el Estado brasileño inició dos procedimientos para investigar las irregularidades en el enjuiciamiento del atacante de Maria da Penha. El primero se inició el 19 de junio de 2008 ante el Consejo Nacional de Justicia (CNJ). Sin embargo, el CNJ decidió archivar el caso porque no encontró irregularidades, puesto que el agresor había sido condenado y estaba cumpliendo la pena impuesta¹⁶². El segundo procedimiento, iniciado el 28 de noviembre de 2011, fue una investigación del Tribunal de Justicia del Estado de Ceará. Este procedimiento también fue archivado, el 23 de mayo de 2013, porque el CNJ consideró que no había pruebas de conducta irregular relacionada con la administración de justicia. El CNJ agregó que, aunque se hubiera observado una

garantías de debido proceso, cuando denuncian actos de violencia. En estos instrumentos también se dispone la obligación del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar tales actos. El derecho de las mujeres a una protección judicial eficaz también está consagrado en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. CIDH. *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 65, 28 de diciembre de 2011, párrs. 8 y 23.

¹⁶⁰ CIDH. Informe Anual 2004, capítulo III, sección D: Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, párr. 71.

¹⁶¹ CIDH. Informe Anual 2008, capítulo III, sección D: Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, párr. 101. La audiencia de lectura de sentencia del agresor de Maria da Penha fue difundida por los medios de comunicación nacionales. Proyecto CLADEM/UNIFEM. *Balance sobre esfuerzos y actividades dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*, consultado el 26 de agosto de 2019, p. 10.

¹⁶² CIDH. Informe Anual 2011, capítulo III, sección D: Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, párr. 243.

conducta de ese tipo, no habría sido posible emitir un veredicto o aplicar una sanción debido a la prescripción¹⁶³. Con respecto al segundo procedimiento, la CIDH observó que, a la fecha de publicación del Informe de Fondo No. 54/01, el 16 de abril de 2001, el plazo de prescripción, que es de cinco años en el ámbito administrativo, todavía no había vencido, pero el Estado inició el procedimiento administrativo hasta diez años después de la publicación del informe de fondo. Por consiguiente, la CIDH determinó que la prescripción podía atribuirse a la omisión del Estado brasileño, es decir, a la presunta negligencia de las autoridades que permitieron que los hechos del caso quedaran en la impunidad¹⁶⁴.

104. En el caso de Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros (México), al cumplir la recomendación de la Comisión, el Estado otorgó medidas de justicia para garantizar el derecho de plena coadyuvante de la madre de Paloma Angélica y permitirle que participara en las investigaciones, aunque esas medidas no bastan para cumplir plenamente su obligación de investigar¹⁶⁵. Se necesitan más medidas para concluir la investigación de la desaparición y el posterior asesinato de Paloma Angélica Escobar Ledezma, en vista de que las dificultades que aún subsisten en este caso están relacionadas con el tiempo transcurrido desde los hechos y la falta de información que permita identificar y sancionar a los responsables.
105. El hecho de que la Comisión haya formulado recomendaciones sobre estas medidas pone de relieve la impunidad y la falta de investigaciones eficaces y oportunas en casos de violencia contra mujeres, niñas y adolescentes¹⁶⁶. A pesar de los esfuerzos para investigar estos delitos, el alto grado de impunidad en estos casos da lugar a la repetición de estas violaciones y disuade a las víctimas de que denuncien y pidan asistencia judicial¹⁶⁷. En ese sentido, subsisten dificultades para garantizar el acceso a la justicia como principio básico transversal a fin de proteger los derechos de las mujeres¹⁶⁸. Por ejemplo, en los casos de Ana, Beatriz y Celia González Pérez (México)

¹⁶³ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#), párr. 11.

¹⁶⁴ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#), párr. 13.

¹⁶⁵ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 52/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros \(México\)](#); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. [El brillo del sol se nos perdió ese día: Informe sobre el impacto psicosocial del feminicidio en el caso de Paloma Angélica Escobar Ledezma](#), junio de 2009, p. 80.

¹⁶⁶ CIDH. [Situación de derechos humanos en Honduras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 126; CIDH. Comunicado de Prensa No. 24/19, [CIDH manifiesta su profunda preocupación ante la alarmante prevalencia de asesinatos de mujeres por razones de género en Brasil](#), 4 de febrero de 2019.

¹⁶⁷ CIDH. Comunicado de Prensa 11/07, [Justicia fracasa en defender a mujeres víctimas de violencia: existe un patrón de impunidad y de discriminación](#), 6 de marzo de 2007.

¹⁶⁸ CIDH. [El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales](#), OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 de noviembre de 2011, párr. 15.

y Jessica Lenahan (Estados Unidos), el tiempo transcurrido desde los hechos y la falta de medidas concretas y eficaces para investigarlos constituyen importantes obstáculos para la administración de justicia que los Estados responsables aún tiene que superar. La Comisión exhorta a los Estados a que cumplan la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar con prontitud y sin demora todos los actos de violencia contra mujeres, niñas y adolescentes cometidos por agentes estatales y no estatales¹⁶⁹.

5. Medidas estructurales o garantías de no repetición

106. De acuerdo con la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos y con el deber general establecido en el artículo 1.1 de la Convención Americana, los Estados tienen la obligación de tomar todas las medidas que sean necesarias para prevenir la repetición de violaciones de derechos humanos. La Comisión ha señalado que este deber abarca todas las medidas legislativas, políticas, administrativas y culturales que sirvan para salvaguardar los derechos humanos y asegurar que su violación se considere como delito punible y se le sancione como tal. También implica el deber de reparar a las víctimas por los daños sufridos¹⁷⁰.
107. La Comisión Interamericana ha desempeñado un papel decisivo en situaciones de discriminación y violencia contra la mujer por medio de recomendaciones que han tenido importantes impactos estructurales no solo en las víctimas inmediatas de violaciones de derechos humanos, con el otorgamiento de medidas de reparación integral, sino también en otras mujeres, niñas y adolescentes que han enfrentado hechos similares y en la sociedad en conjunto. Al responder a las recomendaciones de la CIDH, los Estados han adoptado medidas de reparación con resultados concretos que han fomentado la transformación de los esquemas socioculturales en que se basan la discriminación y la violencia de género en los planos histórico y estructural en la región y el contexto en el cual se produjeron las violaciones. La Comisión ha observado que sus recomendaciones han conducido a la adopción de garantías de no repetición, entre ellas reformas legislativas o de otros tipos de normas, la creación y aplicación de políticas públicas y el fortalecimiento institucional. La finalidad de estas garantías es combatir y transformar en el plano estructural la mentalidad y las actitudes patriarcales y la percepción estereotipada del rol social de hombres y mujeres, especialmente para abordar la violencia y la discriminación contra las mujeres, niñas y adolescentes.

¹⁶⁹ CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 11, 2015, párrs. 6 a 13.

¹⁷⁰ CIDH. *Impacto del procedimiento de solución amistosa (Segunda edición)*, OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 31, 1 de marzo de 2018, párr. 187.

a. Reforma legislativa y regulatoria

108. En la jurisprudencia de la CIDH se afirma reiteradamente que los Estados tienen la obligación de adoptar, adaptar o derogar leyes o normas para garantizar que no se repitan las violaciones de derechos humanos. La base jurídica de esta obligación se encuentra en el artículo 2 de la Convención Americana, que dispone que el Estado tiene el deber de adoptar medidas legislativas o de otro tipo para hacer efectivos los derechos y las libertades reconocidos en la Convención¹⁷¹. Estas medidas se refieren a reformas del marco jurídico del Estado, entre ellas la adaptación de la legislación interna a los instrumentos interamericanos de derechos humanos.
109. Las recomendaciones de la Comisión en casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes han conducido a la promulgación de leyes decisivas y a reformas regulatorias con las cuales los Estados de la región han logrado compatibilizar gradualmente su legislación interna con las normas interamericanas e internacionales. Las reformas legislativas basadas en las recomendaciones han tenido un impacto claramente positivo en la región en términos estructurales. Han impulsado grandes transformaciones de las causas de la discriminación y la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes al proveer instrumentos para investigar y combatir actos de ese tipo, abordar los prejuicios y estereotipos de género y reducir los daños causados por las sociedades patriarcales.
110. Como consecuencia de las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana en el informe de fondo preliminar en el caso de María Eugenia Morales de Sierra, el Estado de Guatemala enmendó los artículos 109, 110, 115, 131 y 255 del Código Civil y derogó los artículos 114 y 133, disposiciones civiles anacrónicas que reglamentaban la condición jurídica de las mujeres casadas¹⁷². Estas disposiciones, que estuvieron en vigor en los años noventa, permitían la discriminación jurídica contra las mujeres guatemaltecas casadas en distintos aspectos de su vida personal y familiar. Las sometían legalmente al esposo en muchos aspectos, como la administración de los bienes conyugales, la elección de una carrera profesional o la patria potestad, les impedían defender sus intereses legales, reforzaban conceptos obsoletos del rol del hombre y la mujer en el matrimonio y perpetuaban las desventajas sistémicas de las mujeres guatemaltecas.

¹⁷¹ CIDH. *Impacto del procedimiento de solución amistosa (Segunda edición)*. OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 31, 1 de marzo de 2018, párr. 162.

¹⁷² Estas reformas legislativas se efectuaron de conformidad con el Informe No. 86/98, en el cual la Comisión recomendó al Estado guatemalteco que tomara las medidas necesarias para modificar, revocar o dejar sin efecto con carácter definitivo los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 del Código Civil, a fin de que la legislación nacional concordara con las normas de la Convención Americana. En el Informe No. 04/01, la CIDH elogió las reformas realizadas por el Estado y consideró que, aun así, debía adaptar las disposiciones pertinentes del Código Civil para equilibrar el reconocimiento jurídico de las obligaciones recíprocas de hombres y mujeres en el matrimonio y tomar las medidas legislativas y de otros tipos que fuesen necesarias para modificar el artículo 317 del Código Civil a fin de armonizar el derecho nacional con las normas de la Convención Americana y dar pleno efecto a los derechos y las libertades garantizados a María Eugenia Morales de Sierra. CIDH. Caso 11.625. Informe No. 4/01. Fondo. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala, párrs. 55, 57, 78 y 79.

Tras la aprobación del informe de fondo de la Comisión, el Congreso aprobó la revocación de varios artículos del Código Civil, a fin de armonizar el marco jurídico del país con las normas interamericanas. Esto benefició a millones de mujeres casadas, para quienes finalmente se concretó este primer aspecto formal de su derecho a la igualdad. Las reformas jurídicas impulsaron un primer paso crucial hacia la eliminación de los estereotipos en el papel del hombre y la mujer en la institución del matrimonio y la protección de los derechos fundamentales de María Eugenia Morales y otras mujeres guatemaltecas¹⁷³.

111. Para cumplir las recomendaciones de la Comisión Interamericana en el caso de Maria da Penha Maia Fernandes, el Estado brasileño propuso y aprobó la Ley 11.340, “Ley Maria da Penha”, promulgada el 7 de agosto de 2006. Esta ley abarca un conjunto novedoso de medidas gubernamentales y disposiciones jurídicas para prevenir, investigar y sancionar todas las formas de violencia doméstica y familiar contra las mujeres en Brasil. Su adopción ha tenido un impacto importante en la defensa y protección de los derechos de las mujeres en Brasil¹⁷⁴, y se dejó de considerar la violencia doméstica como delito de bajo potencial ofensivo¹⁷⁵. El proceso que llevó a la adopción de la Ley Maria da Penha ha sido reconocido como un importante ejemplo de la madurez democrática del país porque contó con la participación activa de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y el sector académico¹⁷⁶. En lo que concierne a la eficacia de la Ley Maria da Penha, su aplicación ha llevado a una gran disminución estadística de los asesinatos de mujeres por razones de género entre los cientos de miles de incidentes de violencia doméstica que se producen en Brasil cada año. Según las investigaciones, en vista de que la violencia doméstica se produce en ciclos que van de agresiones menos ofensivas a agresiones más graves, con el asesinato como desenlace frecuente de una crisis aguda, si la Ley Maria da Penha influye en la interrupción de los procesos de violencia doméstica, es razonable concluir que reduce los resultados letales, aunque esto sea una consecuencia de segundo orden¹⁷⁷.
112. Además de la Ley Maria da Penha, las recomendaciones de la Comisión han llevado a la adopción de normas que influyen en la operación del Estado para combatir mejor la violencia doméstica contra la mujer en Brasil. Primero, por medio de la Ley

¹⁷³ Red-DESC. María Eugenia Morales de Sierra. Case No. 11.625. Informe de fondo No. 4/01. Consultado el 2 de septiembre de 2019.

¹⁷⁴ La Relatoría sobre derechos de la mujer de la CIDH reconoció el proceso participativo que llevó a la elaboración de la ley, incluido el papel esencial de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para defender y proteger los derechos de la mujer. CIDH. Comunicado de Prensa No. 30/06, La relatoría sobre derechos de la mujer de la CIDH celebra la adopción en Brasil de una ley específica para prevenir y erradicar la violencia doméstica y familiar, 11 de agosto de 2006. La Ley Maria da Penha es muy conocida en la población brasileña. Por un rescate de la trayectoria feminista: Maria da Penha, entrevistada por Wânia Pasinato. Febrero-marzo de 2017, p. 101.

¹⁷⁵ ONU Mujeres. Ley María da Penha, un nombre para cambiar una sociedad, 30 de agosto de 2011.

¹⁷⁶ IPEA. Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha, marzo de 2015, p. 32.

¹⁷⁷ IPEA. Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha, marzo de 2015, p. 13, 33 y 34.

10.745/03, el año 2004 fue declarado Año de la Mujer. Segundo, la Ley 10.778/03 dispone que los servicios de salud del territorio nacional tienen la obligación de notificar los casos de mujeres que hayan sido víctimas de violencia. Tercero, la Ley 10.886/04 estableció sanciones más severas para el delito de lesión corporal en casos de violencia doméstica. Cuarto, el proyecto de ley de reforma del Poder Judicial (Enmienda Constitucional No. 45) agregó un capítulo a la Ley Maria da Penha, con la introducción de un reglamento adaptado al enjuiciamiento de los tipos de casos reglamentados por esta ley. Por último, mediante el Decreto No. 104 del 25 de enero de 2011, emitido por el Ministerio de Salud, se dispuso la notificación obligatoria de casos de violencia doméstica y sexual ejercida contra mujeres¹⁷⁸.

113. De acuerdo con la recomendación de modificar el reglamento del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) formulada en el caso de Marta Lucía Álvarez Giraldo, que fue el tema de un acuerdo de cumplimiento suscrito entre las partes, el Estado colombiano se comprometió a realizar una amplia reforma del Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional. Esto con el fin de garantizar el derecho de las personas privadas de libertad a que no se las discrimine sobre la base de su orientación sexual¹⁷⁹.
114. En el caso de Jessica Lenahan, las recomendaciones de la Comisión han tenido impactos estructurales en el plano federal, estatal y local. En 2014 y 2016 se emitieron cuatro anuncios oficiales del gobierno federal para reafirmar el derecho humano a vivir sin violencia y abuso. Desde 2011, 35 órganos locales, entre ellos condados, municipios y gobiernos municipales de los Estados Unidos, han adoptado resoluciones en las que se reconoce que “vivir sin violencia doméstica es un derecho humano básico”, en la mayoría de las cuales se menciona el caso de Jessica Lenahan¹⁸⁰. En estas resoluciones y proclamas se reitera que la violencia doméstica es un problema público que no debe relegarse a la esfera privada, se exhorta a los órganos locales a adoptar medidas eficaces para mejorar la protección y la atención de las víctimas de violencia doméstica en el país y se señala que los gobiernos de los estados y las localidades deben garantizar el derecho a vivir sin este tipo de violencia¹⁸¹. Esta medida responde a la recomendación de la CIDH de adoptar

¹⁷⁸ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

¹⁷⁹ El 19 de diciembre de 2016, el INPEC expidió el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, cuyos artículos sobre los derechos de las personas LGBTI fueron redactados conjuntamente por el Estado y los representantes de la víctima, con aportes técnicos de la CIDH. CIDH. [Caso 11.656, Informe No. 122/18, Fondo \(Publicación\), Marta Lucía Álvarez Giraldo, Colombia](#), párr. 228 y 242.

¹⁸⁰ Cornell Law School, [Freedom from Domestic Violence as a Fundamental Human Right: Resolutions, Presidential Proclamations, and Other States of Principle](#); Cornell Law School, [Discussion of Resolutions by County, Town, and Municipal Governments](#); CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan \(Gonzales\) \(Estados Unidos\)](#).

¹⁸¹ The Advocacy Center of Tompkins County, The Avon Global Center for Women and Justice at Cornell Law School y The Cornell Law School Global Gender Justice Clinic, [Recognizing Freedom from Domestic](#)

políticas públicas y programas institucionales para cambiar los estereotipos de las víctimas de violencia doméstica y promover la erradicación de esquemas socioculturales discriminatorios que obstaculizan la plena protección de las mujeres contra actos de violencia doméstica. Para cumplir las recomendaciones, se llevaron a cabo más reformas legislativas a fin de mejorar la ejecución de órdenes de protección en Estados Unidos. Se informó a la CIDH que el Congreso de Estados Unidos había agregado un nuevo rubro en el programa STOP de subvenciones para poner fin a la violencia contra la mujer, dispuesto en la Ley sobre la Violencia contra la Mujer (VAWA) de 2005, a fin de que los estados puedan usar fondos del programa STOP para asignar “auxiliares para víctimas Jessica Gonzales” a organismos locales de las fuerzas del orden. En 2017 se adoptó en Illinois la Ley sobre Procedimientos para Casos de Violencia Sexual (ISVPA), en la que se aborda el sesgo de género en la respuesta de las fuerzas del orden y los médicos a las víctimas¹⁸².

115. La Comisión exhorta a los Estados a que adopten normas para abordar las situaciones de discriminación y violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes y asegurar que no se repitan¹⁸³. Estas medidas deben estar acompañadas de estrategias adecuadas para su aplicación.

b. Adopción de políticas públicas

116. Esta medida se refiere a la elaboración y aplicación de políticas públicas en materia de derechos humanos. Una política pública con un enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado formula, ejecuta, monitorea y evalúa, como parte de un proceso permanente de inclusión, deliberaciones y participación social efectiva, con el fin de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades que integran la sociedad, de acuerdo con los principios de igualdad, no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia y perspectiva transversal e interseccional¹⁸⁴.
117. Las recomendaciones formuladas por la Comisión en casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes han promovido la adopción de numerosas políticas públicas en la región encaminadas a abordar en el plano estructural las condiciones que dieron lugar a estas violaciones de derechos humanos y evitar que se repitan. La adopción de estas políticas públicas es un

Violence as a Fundamental Human Right, 2014, p. 2; The University of Texas at Austin, *Freedom From Domestic Violence as a Fundamental Human Right*, 2014, p. 1; Columbia Law School Human Rights Institute, Miami Law Human Rights Clinic, ACLU Women's Rights Division, *Domestic Violence and Sexual Assault in the United States: A Human Rights-Based Approach and Practice Guide*, 2014, p. 8.

¹⁸² CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan \(Gonzales\) \(Estados Unidos\)](#).

¹⁸³ Corte IDH. [Caso González y otras \("Campo Algodonero"\) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 \(Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas\)](#), Serie C No. 205, párr. 450.

¹⁸⁴ CIDH. [Políticas públicas con enfoque de derechos humanos](#), OAS/Ser.L/V/II. Doc. 191, 15 de septiembre de 2018, párr. 147.

resultado concreto del trabajo de la CIDH, ya que impulsa la creación y la adopción de una serie de mecanismos institucionales que conducen a resultados estructurales y a largo plazo en la región y que tienen impactos directos en varias esferas, como los espacios públicos, el sistema de educación y la familia. La aplicación de estas decisiones ha redundado en beneficios al modificar y contrarrestar los prejuicios y los estereotipos sociales y de género que son la causa principal de discriminación y violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes.

118. Los resultados estructurales de las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana se manifiestan, por ejemplo, en el caso de Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), en el cual el Estado adoptó una serie de medidas estructurales en el marco de una importante estrategia institucional para hacer frente a la violencia contra las mujeres en el país. Se ha informado a la Comisión que, como parte de esta estrategia, en 2003, el Estado adoptó la Política Nacional para Enfrentar la Violencia contra las Mujeres, que incluye diversas medidas para combatir la violencia doméstica en el ámbito federal. Posteriormente lanzó la Alianza Nacional para Enfrentar la Violencia contra las Mujeres en ocasión de la apertura de la Segunda Conferencia Nacional sobre Políticas para la Mujer, en 2007. En el plano local, en el estado de Ceará se puso en marcha el plan de acción del estado para implementar el Pacto Nacional para Enfrentar la Violencia contra las Mujeres, con miras a prevenir y combatir todas las formas de violencia contra la mujer con un enfoque integral¹⁸⁵.
119. Con los años, como parte de las medidas para cumplir las recomendaciones, el Estado brasileño adoptó importantes políticas públicas con el fin de abordar la discriminación y la violencia de género y obtener resultados positivos mediante la introducción de temas relacionados con los derechos humanos, la discriminación y la violencia de género y la diversidad en el sistema de educación. Entre esas medidas cabe señalar las Directrices Nacionales de Educación en Derechos Humanos, la Orientación del Programa Nacional del Libro Didáctico, la Base Nacional Común Curricular (BNCC), el Pacto Universitario por la Promoción del Respeto a la Diversidad, de la Cultura, de la Paz y de los Derechos Humanos, y proyectos de formación continua sobre “Educación en Derechos Humanos y Diversidad”¹⁸⁶. El

¹⁸⁵ La alianza movilizó inversiones de R\$1.000 millones entre 2008 y 2011 en actividades para abordar la violencia contra la mujer por medio de la acción concertada de varios ministerios y secretarías, bajo la coordinación de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres. CIDH. Informe Anual 2008, capítulo III, sección D: Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, párrs. 104, 108 y 109.

¹⁸⁶ Primero, mediante la Resolución No. 1 de 2012 del Consejo de Educación se adoptaron la Directrices Nacionales de Educación en Derechos Humanos. Segundo, en la Orientación del Programa Nacional del Libro Didáctico (Decreto No. 9.099/2017), se señala que los libros didácticos deben abordar las temáticas de género e impulsar el debate sobre la superación de todas las formas de violencia. Tercero, en 2018 se adoptó el BNCC, con el apoyo de los estados y municipios y en el marco del programa del Ministerio de Educación que promueve sus currículos, para “ejercitar la empatía, el diálogo, la resolución de conflictos y la cooperación, haciendo respetar y promover el respeto al otro y a los derechos humanos, con acogida y valorización de la diversidad de individuos y de grupos sociales, sus conocimientos, identidades, culturas y potencialidades, sin prejuicios de ningún tipo”. En el BNCC también se señala la importancia de “discutir y analizar las causas de la violencia contra poblaciones vulnerables (afrodescendientes, indígenas, mujeres, LGBTI, campesinos, pobres, etc.) con miras a la toma de conciencia y la construcción

Estado brasileño informó que había llevado a cabo varias campañas para aumentar la conciencia con respecto a las graves consecuencias de la violencia contra las mujeres, entre ellas la campaña “Su vida comienza cuando la violencia termina”, lanzada en 2004; la campaña nacional “Compromiso y Actitud por la Ley Maria da Penha: ¡la ley es más fuerte!”, de 2003¹⁸⁷, y la campaña “Justicia para la Paz en Casa”, de 2015, que el Consejo Nacional de Justicia convirtió en un programa por medio de la Ordenanza No. 15 de 2017¹⁸⁸. La Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) y la Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM) instituyeron el programa “Mujer, Vivir sin Violencia”, cuya finalidad es integrar y ampliar los servicios públicos para la protección de las mujeres en situaciones de violencia¹⁸⁹. Se ha informado a la Comisión acerca de otras iniciativas tomadas por el Estado en el ámbito federal y en el estado de Ceará para hacer frente a la violencia contra las mujeres, como los programas “Patrulla Maria da Penha Patrol” y “Mujer, Vivir sin Violencia”¹⁹⁰. En el ámbito federal, se adoptó una política de vigilancia policial preventiva orientada a la violencia doméstica (PROVID)¹⁹¹. Con respecto al Poder

de una cultura de paz, empatía y respeto a las personas”. Cuarto, el Pacto Universitario reúne a más de 330 instituciones de enseñanza superior, tanto públicas como privadas, en la elaboración de planes de trabajo para la promoción de los derechos humanos. Quinto, la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización, Diversidad e Inclusión (SECADI), del Ministerio de Educación, llevó a cabo proyectos de educación continua en cuatro universidades federales para capacitar a 1.000 docentes. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

¹⁸⁷ En esta campaña participan el Poder Ejecutivo y órganos de administración de justicia y seguridad pública con el fin de abordar la impunidad de los actos de violencia contra la mujer. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

¹⁸⁸ Esta campaña se lanzó para agilizar las audiencias y los juicios relacionados con amenazas graves para las mujeres. En ese marco hubo tres importantes manifestaciones en marzo, agosto y noviembre de 2016, y todos los tribunales del país participaron. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

¹⁸⁹ Este programa se implementó por medio del Decreto No. 8.086/2013. En ese marco, el Estado puso de relieve el proceso de inscripción de propuestas en el sistema de acuerdos del gobierno federal para el establecimiento de Comisarías Especializadas de Atención a la Mujer (DEAM) en los estados de Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul y São Paulo y en el Distrito Federal. De ese proceso surgieron dos acuerdos para extender el servicio de DEAM a todo el país. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

¹⁹⁰ Estos programas se crearon con el fin de apoyar medidas de protección urgentes y darles seguimiento, hacer visitas domiciliarias e interactuar con la red multidisciplinaria de protección. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

¹⁹¹ Esta política de vigilancia policial se aplicó con la participación de la comunidad, por medio de visitas solidarias y actividades educativas tales como cursos sobre el PROVID. El Estado informó a la Comisión que la meta institucional de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Consejo Nacional del

Judicial, el Consejo Nacional de Justicia introdujo la Política Judicial Nacional para Enfrentar la Violencia contra las Mujeres desde el Poder Judicial por medio de la Ordenanza No. 15 del 8 de marzo de 2017¹⁹². A pesar de los resultados obtenidos por el Estado brasileño, recientemente, los peticionarios expresaron preocupación por posibles retrocesos en las políticas públicas para combatir la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil, y la Comisión exhortó al Estado a que siga cumpliendo las recomendaciones para hacer frente a la violencia doméstica en el país¹⁹³.

120. Los impactos de las recomendaciones de la CIDH se manifiestan también en el caso de Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colombia), en el cual, según el acuerdo de cumplimiento, el Estado ha puesto en marcha un programa de formación continua sobre los derechos humanos de las personas LGBTI privadas de la libertad. En el marco de este programa, en 2018, Marta Lucía Álvarez visitó centros de reclusión de las ciudades donde había estado privada de libertad. En estas visitas participó activamente en labores de concientización sobre los derechos de las personas LGBTI privadas de libertad¹⁹⁴.
121. En el caso de María Eugenia Morales de Sierra, el Estado guatemalteco ha adoptado importantes políticas públicas que han ayudado a concientizar a la sociedad sobre ciertos aspectos de la vulnerabilidad de las mujeres¹⁹⁵. En el marco del acuerdo de cumplimiento suscrito entre las partes, el Estado apoyó la creación de la Fundación para la Dignidad María Eugenia Morales Aceña de Sierra (FUNDADIG)¹⁹⁶. Independientemente de esta medida, las autoridades guatemaltecas todavía tienen que disponer lo necesario para que FUNDADIG pueda comenzar a funcionar¹⁹⁷.
122. En consonancia con un acuerdo de cumplimiento firmado entre las partes en el caso de Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros (México), se ha informado a la Comisión que, como resultado de sus recomendaciones, se han elaborado varias

Ministerio Público era reducir el número de casos de femicidio en el sistema de justicia. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

¹⁹² CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

¹⁹³ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

¹⁹⁴ Información proporcionada por los peticionarios a la Comisión el 9 de agosto de 2019.

¹⁹⁵ Se informó a la CIDH que el Estado había hecho anuncios publicitarios y carteles y había difundido tres cuñas radiales. CIDH. Informe Anual 2015, capítulo II, sección D: [Estado del cumplimiento de las recomendaciones en casos individuales](#), párr. 853.

¹⁹⁶ CIDH. Informe Anual 2015, capítulo II, sección D: [Estado del cumplimiento de las recomendaciones en casos individuales](#), párr. 852.

¹⁹⁷ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 4/01, Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra \(Guatemala\)](#).

políticas públicas para concientizar sobre la importancia de hacer frente a la discriminación y la violencia contra las mujeres en la sociedad. Entre estas medidas cabe señalar programas multidimensionales y campañas de divulgación para reducir la violencia de género en diversas esferas, como los espacios públicos, la familia, internet y las redes sociales¹⁹⁸.

123. La CIDH observa los efectos positivos de las políticas públicas para hacer frente a las causas estructurales de la violencia y la discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes. Sin embargo, esas causas no son un problema aislado, sino que son síntomas de un esquema de violencia de género que persiste en la región. Asimismo, la CIDH observa que las mujeres en situaciones de especial vulnerabilidad corren mayores riesgos debido a su origen étnico o racial, su orientación sexual, su identidad de género real o percibida, su situación de pobreza o movilidad humana o su condición de defensoras de derechos humanos o de periodistas. Las recomendaciones formuladas por la CIDH en los casos seleccionados para este informe representan una importante hoja de ruta en forma de políticas públicas encaminadas a intervenir en las causas estructurales de la discriminación y la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes.
124. La Comisión recuerda la importancia de aplicar una perspectiva de género en las políticas públicas para alcanzar la igualdad¹⁹⁹ y un enfoque transformador a fin de encarar las causas estructurales de estas violaciones de derechos humanos²⁰⁰. En consecuencia, la Comisión exhorta a los Estados de la región a que adopten políticas públicas encaminadas a reparar y prevenir violaciones de derechos humanos contra las mujeres, niñas y adolescentes y a que aseguren la continuidad y la sostenibilidad de las medidas para enfrentar la violencia y la discriminación en su contra.

¹⁹⁸ En 2018, el Estado informó sobre varias campañas nacionales de divulgación, como la versión de la campaña “No todos los hombres somos iguales” conocida como “Empieza ahora, firma el Pacto”, realizada en colaboración con ONU Mujeres México y vinculada a la campaña “Nosotros por Ellas”. Además, se puso en marcha la campaña #NavegaSegura (para madres y padres), centrada en la prevención de la trata de adolescentes atraídos por medio de las redes sociales. El Estado mexicano también organizó las campañas “Espacios públicos libres de violencia” y “Espacios públicos Internet”, centradas en la prevención del acoso sexual en los espacios públicos, internet y las redes sociales. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 52/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros \(México\)](#).

¹⁹⁹ CIDH. *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 de noviembre de 2011, párr. 78.

²⁰⁰ CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II. 143, Doc. 60, 3 de noviembre de 2011, párr. 59.

c. Fortalecimiento institucional

125. En consonancia con las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos, las medidas estructurales adoptadas por los Estados para cumplir las recomendaciones de la CIDH incluyen medidas encaminadas a fortalecer la capacidad operacional del Estado para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos²⁰¹. Con estas medidas, los Estados cumplen el deber de organizar el aparato estatal y, en general, todas las estructuras por medio de las cuales se ejerce el poder público de manera que puedan asegurar el goce libre y pleno de los derechos humanos²⁰².
126. Las recomendaciones formuladas por la Comisión en los informes de fondo publicados han contribuido notablemente a la transformación de las perspectivas institucionales y sociales del libre ejercicio de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes por medio de medidas institucionales encaminadas a fortalecer la capacidad de los Estados para responder de manera adecuada a situaciones de discriminación y violencia por motivos de género. Estas medidas, cuya finalidad es lograr una transformación positiva y una mejor coordinación de las instituciones públicas, han contribuido de manera integral a la acción colectiva y estructural para proporcionar mejor atención a las mujeres víctimas, capacitar a agentes públicos y adoptar instrumentos institucionales para abordar de manera adecuada las violaciones de derechos humanos por razones de género.
127. Un ejemplo importante de varias medidas adoptadas para enfrentar la violencia contra las mujeres a raíz de las recomendaciones de la Comisión es el caso de Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), en cuyo marco se han adoptado diversas medidas institucionales para mejorar la respuesta del Estado a la violencia doméstica en el país. Según la información recibida por la CIDH, se crearon y se mejoraron servicios para apoyar y atender a las víctimas de violencia doméstica y facilitar su protección y cuidado. Entre estas medidas cabe señalar la creación de defensorías públicas para la mujer en 2007²⁰³ y “Disque 180”, servicio telefónico de ayuda para mujeres víctimas de violencia, en 2010. Asimismo, en 2011 se invirtieron R\$2.062.432,40 en las comisarías especializadas en atención de mujeres. En 2017, había 248 Centros Especializados de Atención a la Mujer y 92 casas-abrigo. En el Distrito Federal se han establecido centros especializados de atención psicológica y social y asesoramiento jurídico²⁰⁴. Asimismo, estas medidas han tenido resultados notables en el Poder Judicial y el Ministerio Público, como la creación de tribunales

²⁰¹ Corte IDH. [Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 21 de julio de 1989 \(Reparaciones y Costas\)](#), Serie C No. 7, párr. 28.

²⁰² Corte IDH. [Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988 \(Fondo\)](#), párr. 166.

²⁰³ CIDH. Informe Anual 2008, capítulo III, sección D: [Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH](#), párr. 108.

²⁰⁴ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

especializados y fiscalías de género y la firma de un convenio de cooperación técnica para la investigación y otro para facilitar la aplicación de la Ley Maria da Penha²⁰⁵. En el Poder Ejecutivo, como parte de las medidas de fortalecimiento institucional se han creado defensorías especializadas, comisarías especializadas y defensorías de la mujer en la Defensoría Pública²⁰⁶. En cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, el Estado ha ofrecido programas de capacitación para agentes públicos a fin de reforzar la respuesta institucional a los casos de violencia doméstica en el país²⁰⁷.

²⁰⁵ Con respecto a las medidas relacionadas con el Poder Judicial y el Ministerio Público, el Estado informó en 2011 que se habían habilitado 46 tribunales especializados en violencia doméstica en 22 estados de la federación y 16 oficinas de promotores de género en la Procuraduría General. En 2017, esas cifras aumentaron a 136 Juzgados de Violencia doméstica y Familiar contra la Mujer y 94 fiscalías especializadas. Ese mismo año se firmó un convenio de cooperación técnica con el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA) para trabajar en el proyecto de investigación “El Poder Judicial en el enfrentamiento de la violencia doméstica y familiar contra las mujeres”, cuya finalidad es evaluar la atención que presta el Poder Judicial a las mujeres que se encuentran en situación de violencia doméstica y familiar. El Estado informó que se firmó el Acuerdo de Cooperación Técnica No. 31 de 2011 entre el CNJ, la Escuela Nacional de Formación de Magistrados (ENFAM) y el Ministerio de Justicia en relación con actividades para difundir, afianzar y aplicar los instrumentos dispuestos en la Ley No. 11.340/2006. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#). En 2017 y 2018, el CNJ publicó los informes anuales *O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha*. Información proporcionada por el Estado a la Comisión el 19 de noviembre de 2019.

²⁰⁶ En lo que se refiere a las medidas de fortalecimiento institucional adoptadas por el Estado brasileño que han tenido un impacto en el Poder Ejecutivo, el Estado creó 26 defensorías especializadas en 2011. En 2017, el estado informó que había 496 Comisarías Especializadas de Atención a la Mujer y 40 defensorías de la mujer en la Defensoría Pública. Asimismo, el Estado informó que la Policía Militar del Distrito Federal había organizado actividades de educación y capacitación para fomentar el respeto de la mujer. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

²⁰⁷ Se ha informado a la Comisión que, en 2004, se realizó un Taller Pedagógico para Elaboración de Material de Instrucción para Formación de Redes de Atención Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia Doméstica y Sexual y se hizo una revisión de la Matriz Curricular Nacional para la Formación de los Profesionales de Seguridad Pública, a fin de incluir temas relacionados con la discriminación por motivos de género. En 2013, el Estado llevó a cabo programas de capacitación sobre la Ley Maria da Penha en coordinación con diversas entidades de la administración de justicia y creó el Foro Nacional de Juezas y Jueces de Violencia Doméstica y Familiar Contra la Mujer (FONAVID) con el fin de promover un espacio permanente de discusión sobre la Ley Maria da Penha y la violencia doméstica. Ese mismo año, el Estado puso en marcha programas de capacitación sobre la Ley Maria da Penha en coordinación con diversas entidades de la administración de justicia. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#). El Estado informó también que se había firmado el Acuerdo de Cooperación Técnica No. 004/2017 con la Escuela Nacional de Formación y Perfeccionamiento de Magistrados, centrado en las prácticas restaurativas, en preparación para el curso multidisciplinario “Violencia doméstica: una cuestión de género, valores y posibilidades”, que se ofreció dos veces (en diciembre de 2017 y en febrero de 2018) y contó con la participación de 142 magistrados. En marzo de 2018 se ofreció otro curso, titulado “Justicia restaurativa: fundamentos, principios y valores”, con el apoyo de la Embajada de Canadá, al cual asistieron 90 magistrados. En agosto de 2018 se realizaron 11 jornadas de trabajo sobre la Ley Maria da Penha. En agosto de 2017 se realizó la IX Jornada Maria da Penha, con la participación de 186 profesionales, entre ellos 84 jueces y 16 fiscales. En agosto de 2018 se realizó la XII Jornada, sobre el tema del femicidio, la aplicación de las directrices nacionales para investigar, procesar

También se ha informado a la Comisión que, sobre la base de sus recomendaciones, el Estado ha creado o mejorado instituciones encargadas de tomar medidas para proteger los derechos humanos de las mujeres o monitorear su aplicación. Por ejemplo, el Estado informó que, en 2006, se creó un observatorio para dar seguimiento a la aplicación de la Ley No. 11.340 del 7 de agosto de 2006 (Ley Maria da Penha) y de la Convención de Belém do Pará en todo el territorio nacional. En 2013 se establecieron varios mecanismos estatales para promover la defensa de los derechos de las mujeres, como la Comisión de la Mujer en el Consejo Nacional de Defensores Públicos Generales (CONDEGE)²⁰⁸. En 2018, el CNJ inició el monitoreo de las coordinadoras estatales de la mujer en situación de violencia doméstica de los tribunales de justicia²⁰⁹. Asimismo, el Estado anunció la creación de varios instrumentos, como protocolos y manuales para agentes públicos, con el fin de mejorar la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres y los mecanismos para el registro y la administración de datos estadísticos sobre incidentes de ese tipo²¹⁰.

y enjuiciar este delito con una perspectiva de género y la aplicación de la Ley No. 13.104/2015 y de la Ley Maria da Penha. Las jornadas han contribuido a la aplicación de la Ley Maria da Penha, la designación de agentes especializados en los estados, la capacitación de jueces, la unificación y la eficiencia de los procedimientos relacionados con la violencia doméstica contra las mujeres y la adopción de prácticas de justicia restaurativa orientadas al respeto y la protección de los derechos de las víctimas. El Estado informó asimismo que se había firmado un convenio de cooperación técnica con el IPEA por medio del Departamento de Investigaciones Judiciales (DPJ) del CNJ, la Dirección de Estudios y Políticas del Estado, de las Instituciones y de la Democracia (DIEST) y la Dirección de Estudios Sociales (DISOC) del IPEA para la ejecución del proyecto de investigación “El Poder Judicial en el enfrentamiento de la violencia doméstica y familiar contra las mujeres”. Información proporcionada por el Estado a la Comisión el 19 de noviembre de 2019.

208 CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

209 En el marco de esta labor de monitoreo, en 2018 se celebraron 24 reuniones con representantes de las coordinadoras y se visitaron 15 tribunales para verificar su estructura. Asimismo, el CNJ formó una alianza con el Consejo Federal de Psicología (CFP) para fortalecer los equipos técnicos multidisciplinarios de los tribunales con competencia en acciones relacionadas con violencia doméstica y familiar contra las mujeres. Información proporcionada por el Estado a la Comisión el 19 de noviembre de 2019.

210 Según la información recibida por la Comisión, en 2011 se actualizó el Manual de Rutinas y Estructuración de los Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer, a fin de revisar los procedimientos y flujos que están fuera del ámbito del Reglamento de manera que los casos tramiten ante los tribunales de una manera más estandarizada, uniforme y acelerada. Se ha informado a la CIDH que el Consejo Nacional de Justicia modificó las tablas procesales unificadas (Resolución No. 46 del 18 de diciembre de 2017) para corregir y refinar el cálculo de datos estadísticos sobre casos judiciales de violencia doméstica contra las mujeres que se captan en los sistemas de datos “Justicia en Números” y “Módulo de Productividad Mensual”. Por medio de la Resolución No. 135/2016 del Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP), modificada por medio de la Resolución No. 167/2017 del CNMP, en el Registro Nacional de Violencia Doméstica se dispuso la atribución del Ministerio Público de inscribir los casos de violencia doméstica y familiar contra las mujeres. El 22 de noviembre de 2017, el Consejo Nacional del Ministerio Público y la Procuraduría General firmaron un convenio de cooperación técnica para compartir datos del Registro Nacional de Violencia Doméstica, con el fin de agilizar las acciones judiciales contra los perpetradores de actos de violencia familiar contra las mujeres y aumentar la eficacia de estas acciones. El Estado informó que se habían modernizado los instrumentos para los procedimientos penales que pueden usar los agentes de la Procuraduría, utilizando el Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género. En 2018, el Departamento de

128. A pesar de las medidas tomadas por el Estado brasileño, la discriminación y la violencia contra las mujeres siguen siendo una problemática estructural en el país. En el marco de sus funciones de monitoreo temático y geográfico, la CIDH recibió información sobre la violencia contra las mujeres, especialmente la violencia doméstica. En octubre de 2018, al concluir su visita in loco en Brasil, la CIDH expresó preocupación por la intensificación de la violencia y la falta de seguridad para los ciudadanos, problemas que se reflejan en tasas elevadas de violencia doméstica y feminicidio, demoras en las investigaciones y procedimientos judiciales que terminan con altas tasas de impunidad²¹¹. Posteriormente, en febrero de 2019, la CIDH reiteró su preocupación por la prevalencia alarmante de mujeres asesinadas por el hecho de ser mujeres. La Comisión comprobó que, en la mayoría de los casos, las mujeres asesinadas habían denunciado a los agresores, habían enfrentado incidentes graves de violencia doméstica o habían sido víctimas de ataques o intentos de homicidios anteriormente. Advirtió que, en muchos de esos casos, los agresores eran o habían sido el compañero de la víctima, que casi la mitad de los asesinatos de mujeres en Brasil se cometían con un arma de fuego y que, en la mayoría de los casos, los asesinatos se producían en la propia casa de la mujer²¹². Recientemente, los peticionarios expresaron preocupación a la CIDH por el riesgo de retrocesos como consecuencia del desmantelamiento de instituciones cuya misión era proteger a las mujeres en Brasil²¹³. A pesar del progreso notificado por el Estado brasileño, la CIDH ve con preocupación la persistencia de la tolerancia social frente a actos de violencia de género, así como la impunidad que sigue rodeando a estos casos a pesar de su gravedad. La Comisión recuerda la importancia

Investigaciones Judiciales del CNJ publicó el informe analítico *Entre prácticas retributivas e restaurativas: A Lei Maria da Penha e os avanços de desafios do Poder Judiciário* [Entre prácticas retributivas y restaurativas: la Ley Maria da Penha y los avances y desafíos del Poder Judicial]. El Estado informó también que se habían establecido varios procedimientos y normas operacionales en relación con las mujeres en situación de violencia, como la Norma Técnica de Normalización de las Comisarías Especializadas de Atención a las Mujeres (DEAM). Por último, se publicó un panorama de las DEAM en Brasil y de buenas prácticas en la materia. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

²¹¹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 238/18, *CIDH culmina visita a Brasil. Observaciones Preliminares de la visita*, 30 de octubre de 2018.

²¹² Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 40% de los asesinatos de mujeres en ambas regiones se producen en Brasil. Según se informa en los medios de comunicación, en el estado de Rio de Janeiro, cada año mueren asesinadas 300 mujeres en promedio; en el estado de São Paulo fueron asesinadas 377 mujeres entre enero y noviembre del año pasado. CIDH. Comunicado de Prensa No. 24/19, *CIDH manifiesta su profunda preocupación ante la alarmante prevalencia de asesinatos de mujeres por razones de género en Brasil*, 4 de febrero de 2019; CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#), para, p. 20.

²¹³ CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#), para, 19.

de tomar las medidas necesarias para preservar el progreso realizado y abordar estructuralmente la prevalencia de estos actos.

129. Los impactos decisivos de las recomendaciones formuladas por la Comisión se manifiestan también en los avances realizados en el caso de Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colombia) para abordar estructuralmente la discriminación contra las mujeres por razones de género y orientación sexual y cambiar las prácticas institucionales en lo que se refiere al respeto y la garantía de los derechos humanos en los establecimientos penitenciarios. Se ha informado a la Comisión que, de conformidad con el acuerdo de cumplimiento suscrito entre las partes, se ha establecido un grupo encargado de monitorear la aplicación del Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, en el cual se protege el derecho de las personas privadas de libertad a que no se las discrimine sobre la base de su orientación sexual. Este grupo también coordina las reformas de los reglamentos internos de los establecimientos de reclusión²¹⁴. El Estado informó que se había elaborado un programa de formación continua sobre derechos humanos de las personas LGBTI encarceladas por medio del Ministerio de Justicia y del Derecho. La finalidad de este programa es concientizar a los agentes administrativos y a la población carcelaria y reforzar su educación. Por último, se ha informado a la CIDH que, como consecuencia de sus recomendaciones, se ha creado un observatorio virtual de jurisprudencia, por medio del cual se difunden las decisiones judiciales relacionadas con los derechos de las personas reclusas LGBTI. Entre los casos que se han incorporado en este observatorio se encuentran los relativos a los derechos de mujeres lesbianas y trans encarceladas²¹⁵. Las dificultades que hay que superar en este caso consisten en modificar los reglamentos internos de los establecimientos carcelarios y garantizar que el programa de formación continua se ofrezca regularmente a todos los agentes administrativos del INPEC y a la población carcelaria.
130. El caso de Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros (México) también representa un gran logro, con importantes impactos, porque el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH llevó a la adopción de una amplia gama de medidas orientadas al fortalecimiento institucional para erradicar y prevenir la violencia

²¹⁴ Este grupo está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría General de la Nación, el INPEC, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, con la participación de Colombia Diversa. Se ha informado a la Comisión que, de las 135 normas internas, 80 han sido modificadas recientemente, 18 ya fueron aprobadas por el grupo y 37 están en revisión. Asimismo, los peticionarios han señalado la importancia de fortalecer la difusión de las nuevas normas internas en las cárceles, a fin de evitar que surjan obstáculos en la aplicación de las nuevas directrices para la protección de los derechos humanos de la población reclusa LGBTI. Colombia Diversa, Red Nacional de Mujeres y CEJIL, *Report on compliance of the recommendations to be included in the Annual Report presented to the Commission by the petitioners*, 9 de agosto de 2019.

²¹⁵ Las decisiones que constan en este observatorio se concentran en particular en el derecho a las visitas íntimas y las parejas LGBTI. Véase <http://www.politicacriminal.gov.co/Observatorio/Decisiones-judiciales-LGBTI>. Asimismo, los peticionarios consideran que el Estado debería aclarar las fechas en que se actualiza el observatorio y las decisiones que se le vayan agregando. Colombia Diversa, Red Nacional de Mujeres y CEJIL, *Report on compliance of the recommendations to be included in the Annual Report presented to the Commission by the petitioners*, 9 de agosto de 2019.

contra las mujeres. Se ha informado a la Comisión que, como resultado de sus recomendaciones, el Estado tomó medidas para crear o mejorar entidades públicas encargadas del enjuiciamiento y la atención de actos de violencia contra mujeres, entre ellas la creación de la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género en el estado de Chihuahua, la aprobación del Reglamento Interno de la Procuraduría General de la República y la firma de un convenio de colaboración en materia de seguridad pública y prevención del delito con la Asociación de Maquiladoras A. C. en Ciudad Juárez²¹⁶. Asimismo, se ha informado a la Comisión sobre el establecimiento de instrumentos y protocolos para agentes públicos, como los *Lineamientos Generales para la estandarización de investigaciones de los delitos relacionados con desapariciones de mujeres, del delito de violación de mujeres y del delito de homicidios de mujeres por razones de género*. Además, se presentó la Carta de derechos de denunciantes y víctimas del delito y se establecieron procedimientos estandarizados para la investigación y el uso de protocolos adaptados a la asistencia, la respuesta y la coordinación a cargo de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua²¹⁷. Otras medidas en este rubro han consistido en la capacitación de agentes públicos sobre el enfoque y la prevención de la violencia de género. Por ejemplo, la Fiscalía General del Estado de Chihuahua ofreció cursos de actualización, especialización y capacitación inicial sobre derechos

²¹⁶ En 2012, el Congreso del estado de Chihuahua creó la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género. El 25 de julio de 2012 se publicó en el Periódico Oficial la decisión del gobernador mediante la cual se aprobó el Reglamento Interno de la Fiscalía General del Estado. En este reglamento se establecen las áreas y las funciones asignadas a la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género. En enero de 2012, la Fiscalía General del Estado de Chihuahua firmó un convenio de colaboración en materia de seguridad pública y prevención del delito con la Asociación de Maquiladoras A. C. en Ciudad Juárez. En diciembre de 2012, la Fiscalía Especializada recibió suficientes recursos humanos y materiales para mejorar su funcionamiento. Para 2018, la Fiscalía estaba funcionando con 350 empleados públicos, cuyo perfil incluye la especialización en perspectiva de género. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 52/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros \(México\)](#).

²¹⁷ Por ejemplo, en 2018 se informó a la Comisión que el gobierno del estado de Chihuahua, por medio de la Fiscalía General del Estado y varias oficinas estatales, había estado trabajando en la redacción de un convenio de concertación denominado “Programa Piloto de Educación Continua para la Prevención de la Violencia de Género y Trata de Personas”. En 2011 se presentó la versión final de los *Lineamientos Generales para la estandarización de investigaciones de los delitos relacionados con desapariciones de mujeres, del delito de violación de mujeres y del delito de homicidios de mujeres por razones de género*. Este documento fue aprobado en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y se decidió que cada instancia de procuración de justicia formularía su protocolo conforme a sus recursos e indicaría las medidas especiales que adoptaría para su aplicación y cumplimiento en el ámbito de sus competencias. Según la información proporcionada por el Estado, se redactó la Carta de derechos de denunciantes y víctimas del delito, que se distribuyó a diversas autoridades locales y se colocó en las fiscalías y en otras instituciones públicas. En 2018, el Estado mexicano informó que se habían establecido procedimientos estandarizados para la investigación y el uso de protocolos adaptados a la asistencia, la respuesta y la coordinación, como parte de la labor de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua para desarrollar la competencia de su personal de operaciones. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 52/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros \(México\)](#).

humanos para funcionarios públicos. En 2016 y 2017 se ofrecieron cursos, talleres y otros tipos de capacitación sobre prevención de la violencia contra las mujeres en sesiones abiertas al público y a funcionarios públicos de distintas dependencias del Estado sobre temas de género, violencia y derechos humanos de las mujeres²¹⁸.

131. Por último, la Comisión ha observado algunos resultados estructurales en el caso de Jessica Lenahan (Estados Unidos) que son útiles para mejorar la capacidad operacional del Estado para responder a actos de ese tipo, de acuerdo con las recomendaciones formuladas por la CIDH. Estas medidas han conducido a la mejora de la respuesta institucional a las víctimas de violencia contra las mujeres. Por ejemplo, se ha informado a la Comisión que se usarán fondos del programa STOP proporcionados por los estados para asignar “auxiliares para víctimas Jessica Gonzales” a organismos locales de las fuerzas del orden. La Oficina de Violencia contra la Mujer ha llevado a cabo numerosos proyectos de capacitación y asistencia técnica para mejorar la aplicación de las órdenes de protección y la respuesta a incidentes de violencia contra las mujeres, como el establecimiento del *National Center for Full Faith and Credit* [Centro Nacional para la Plena Fe y Crédito], el proyecto *Passport* [Pasaporte], la publicación del manual *Civil Protection Orders: A Guide for Improving Practice* [Órdenes de protección civil: guía para mejorar la práctica], la iniciativa *Blueprint for Safety* [Plan Maestro de Seguridad], el proyecto de asistencia técnica para la evaluación de la letalidad y el proyecto de capacitación sobre evaluación de peligros y gestión de riesgos. Además, la Oficina de Violencia contra la Mujer promovió la elaboración de materiales sobre buenas prácticas. En el Condado de Douglas (Colorado) se adoptó un programa de evaluación de la letalidad²¹⁹. La adopción de instrumentos institucionales para fortalecer la respuesta del Estado a actos de violencia contra las mujeres ha llevado a la

²¹⁸ En 2018, el Estado informó a la Comisión que la Fiscalía General del Estado de Chihuahua había ofrecido cursos de actualización, especialización y capacitación inicial sobre derechos humanos para funcionarios públicos sobre los siguientes temas: 1) función pericial con enfoque en materia de derechos humanos, combate y prevención de la tortura, el debido proceso como prevención a violaciones de derechos humanos; 2) igualdad y no discriminación, prevención social de las violencias con enfoque antidiscriminatorio; 3) Protocolo de Estambul, modelo y uso de fuerza, combate y prevención de la tortura, legalidad y derechos humanos de personas migrantes, investigación de homicidios de mujeres y niñas por razones de género, labor de búsqueda y localización de mujeres y niñas desaparecidas, derechos humanos perspectiva de género, desaparición de personas, desaparición forzada, y localización de restos humanos. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 52/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros \(México\)](#).

²¹⁹ En 2012, el Estado recalzó que la Oficina de Violencia contra la Mujer había apoyado la elaboración de diversos materiales sobre buenas prácticas relacionadas con la aplicación de órdenes de protección. Se informó a la CIDH que, en el ámbito de los estados, en 2016 se había adoptado un programa de evaluación de la letalidad en el Condado de Douglas (Colorado), utilizado por las fuerzas del orden para determinar el grado de amenaza para posibles víctimas de violencia doméstica y, si es necesario, tomar medidas preventivas para proteger a las mujeres de actos de violencia inminentes. CIDH. Informe Anual 2012, capítulo III, sección D: [Estado de cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH](#), párr. 648.

elaboración de directrices y a la capacitación para responder de manera adecuada a situaciones de violencia contra mujeres, niñas y adolescentes²²⁰.

132. La Comisión recuerda que se debe usar una perspectiva de género al adoptar medidas de fortalecimiento institucional. Recuerda asimismo la importancia de reforzar la capacidad operacional del Estado para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, responder de manera adecuada, prevenir la discriminación y la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes y respetar y proteger sus derechos humanos.

D. Observaciones generales

133. Al adoptar medidas estructurales hay que tener en cuenta que las violaciones de derechos humanos afectan a las mujeres víctimas de manera diferente. Por lo tanto, las medidas para reparar esos hechos deben tener una perspectiva de género, a fin de reconocer las condiciones específicas y las particularidades de las mujeres, niñas y adolescentes de acuerdo con su edad, contexto cultural y religioso, origen étnico, raza, orientación sexual, identidad de género o cualquier otro factor por el cual sea necesario conferirles mayor protección²²¹.

²²⁰ En 2012, el Estado presentó las “Conclusiones y recomendaciones sobre discriminación por razones de género de la sentencia acordada relativa al Departamento de Policía de Nueva Orleans”, a raíz del arreglo alcanzado en julio de 2012 con respecto a la investigación del Departamento de Policía por la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia. Asimismo, la Oficina de Violencia contra la Mujer, en calidad de entidad federal, proporcionó capacitación al Departamento de Policía de Castle Rock durante el segundo trimestre de 2013. En el ámbito federal, el 20 de junio de 2013, la Oficina de Servicios de Vigilancia Policial Orientada a la Comunidad, la Oficina de Víctimas y Delitos y la Oficina de Violencia contra la Mujer emitieron una declaración conjunta sobre la discriminación por motivos de género en la vigilancia policial. Afirmaron que la prevención de la discriminación por razones de sexo por las fuerzas del orden era una máxima prioridad de la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia, en vista de la influencia negativa del sesgo de género en la respuesta de las fuerzas del orden a los delitos contra las mujeres. Además, en 2015, el Departamento de Justicia publicó sus directrices oficiales para los órganos de las fuerzas del orden sobre la forma de detectar y prevenir el sesgo de género en su respuesta a incidentes de agresión sexual y violencia doméstica (*Identifying and Preventing Gender Bias in Law Enforcement Response to Sexual Assault and Domestic Violence*). En 2016, el Departamento de Justicia estableció un programa de subvenciones de US\$9,85 millones para la aplicación de las directrices en todo el país. Por último, en 2012, el Estado informó que la Oficina de Violencia contra la Mujer había organizado varios grupos focales para examinar temas relacionados con la custodia y la seguridad de mujeres y niños, de los cuales surgió la decisión de dicha Oficina de poner en marcha la Iniciativa de Demostración para Tribunales de Asuntos Familiares, cuya finalidad es determinar qué procedimientos, prácticas y estructuras de estos tribunales relacionados con la custodia y las visitas pueden ayudar a proteger a las víctimas de violencia doméstica y a sus hijos para que no sufran más violencia y traumas. CIDH. Informe Anual 2018, capítulo II, sección G.4: Estado de cumplimiento de los informes de fondo publicados acorde al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Ficha de seguimiento del Informe No. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan \(Gonzales\) \(Estados Unidos\)](#).

²²¹ CIDH. [La situación de las personas afrodescendientes en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 de diciembre de 2011, párr. 60. Véanse también Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2](#)

134. Durante el período en que estos seis casos han estado en la etapa procesal de recomendaciones de seguimiento, la Comisión Interamericana ha convocado a cuatro audiencias y 22 reuniones de trabajo durante sus períodos de sesiones, ha emitido dos comunicados de prensa sobre los casos, ha hecho una visita para dar seguimiento a las recomendaciones formuladas en uno de los informes de fondo y ha proporcionado asistencia técnica sobre el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en uno de los casos.
135. A la fecha de publicación del presente informe, la Comisión había declarado que 5 de estas recomendaciones se habían cumplido en su totalidad, 6 presentaban cumplimiento parcial sustancial, 13 se habían cumplido en parte y 10 estaban pendientes de cumplimiento. Por consiguiente, de los seis casos analizados en este informe, cinco se han cumplido parcialmente y uno sigue pendiente de cumplimiento.
136. Con respecto a las violaciones de derechos humanos cuyas víctimas son mujeres, adolescentes y niñas, la reparación integral y adecuada recomendada por la CIDH ha surtido impactos positivos y ha servido de medio para que las víctimas hagan valer sus derechos. Entre otras cosas, estas medidas han ayudado a corregir los desequilibrios de poder que están detrás de las violaciones y han procurado dar instrumentos a las víctimas para combatir los efectos perjudiciales de las violaciones, rehacer su vida y restaurar su dignidad. Además de las medidas individuales para reparar los daños sufridos por las víctimas, las recomendaciones de la Comisión han contribuido a la obtención de resultados estructurales que han tenido impactos positivos no solo en las víctimas directas, sino también en todas las mujeres, niñas y adolescentes de la región y en la sociedad en su conjunto. El cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH ha ayudado a reducir las manifestaciones de violencia contra las mujeres, a transformar gradualmente los esquemas sociales patriarcales y discriminatorios que han estado en la base de estas violaciones de derechos humanos, a mejorar el enjuiciamiento de manifestaciones de violencia y a proporcionar atención especializada a las mujeres víctimas. Esas medidas estructurales han abarcado importantes y numerosas políticas públicas y reformas institucionales y legislativas en distintos países de la región y, gradualmente, han llevado a abordar y tratar la discriminación y la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes como importantes motivos de preocupación que requieren una acción enérgica de los Estados.
137. Con respecto a los seis informes de fondo abarcados en este informe, los resultados obtenidos en cada uno de estos casos permiten concluir que las recomendaciones de la Comisión Interamericana han tenido impactos estructurales que no se limitan a su mero cumplimiento, sino que han ayudado en gran medida a abordar la discriminación estructural contra las mujeres, niñas y adolescentes. Estas

de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 16 de diciembre de 2010, párr. 18; CIDH. *Mujeres indígenas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 44/17, 17 de abril de 2017, párr. 38.

recomendaciones han dado gran impulso al desarrollo de las normas del sistema interamericano sobre igualdad de género y derechos de las mujeres²²², como las normas relativas a la estrecha relación entre la discriminación y la violencia contra las mujeres, el deber de actuar con la debida diligencia y el mayor deber de protección de las mujeres en situación de vulnerabilidad causada por la intersección de distintas formas de discriminación²²³. En los casos analizados en este informe, las normas y las recomendaciones de la CIDH sobre la violencia y la discriminación contra las mujeres, niñas y adolescentes por sí solas han tenido importantes repercusiones en el plano nacional e internacional en lo que se refiere a mecanismos de protección y reparaciones para las mujeres víctimas. Con respecto a los impactos de las medidas adoptadas por los Estados para cumplir las recomendaciones de la Comisión, en el presente informe se ha comprobado que su cumplimiento ha llevado a importantes cambios individuales y estructurales orientados a transformar la discriminación histórica y la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes y evitar que se repitan. Estos impactos concuerdan con la importancia de otorgar reparaciones que impulsen un cambio gradual en las condiciones de desigualdad por razones de género.

138. Las recomendaciones de la CIDH han conducido a la adopción de medidas que han tenido importantes impactos no solo en las víctimas inmediatas de las violaciones de derechos humanos, sino también en la sociedad en su conjunto. Su adecuado cumplimiento ha ayudado a abordar desequilibrios históricos de poder entre hombres y mujeres y a poner en tela de juicio los factores estructurales, históricos y de otros tipos que condujeron a violaciones de los derechos humanos de mujeres, niñas y adolescentes en primer lugar.

²²² CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 60, 3 de noviembre de 2011, párr. 4.

²²³ CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 60, 3 de noviembre de 2011, párr. 20.

CAPÍTULO 3
CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

139. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha asumido un compromiso especial con la protección de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes por medio de sus diversos mecanismos, como el sistema de peticiones y casos y el sistema de seguimiento. Esta labor ha llevado al establecimiento de normas y jurisprudencia sobre el respeto y la protección de los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes en el sistema interamericano de derechos humanos.
140. Con sus recomendaciones, la Comisión procura dar instrumentos a las víctimas para combatir los efectos perjudiciales de las violaciones, rehacer su vida y restaurar su dignidad. Además, las recomendaciones ayudan a prevenir violaciones por medio de medidas tales como políticas públicas y reformas institucionales y legislativas, la mejora del enjuiciamiento de manifestaciones de violencia o la atención especializada de las mujeres víctimas²²⁴.
141. El análisis realizado en este informe permite concluir que las medidas tomadas por los Estados para cumplir las recomendaciones formuladas por la Comisión en sus informes de fondo tienen impactos estructurales que benefician a las mujeres, niñas y adolescentes en general. Este cumplimiento es esencial para abordar la discriminación histórica y estructural en su contra y transformar estructuralmente las causas de estas violaciones de derechos humanos.
142. La Comisión valora los esfuerzos realizados por los Estados para cumplir las recomendaciones de los seis casos analizados en el presente informe. Las medidas tomadas representan pasos importantes hacia la transformación de las desigualdades de género que motivan las violaciones de derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes. La Comisión reconoce que las distintas medidas de reparación adoptadas en cada caso ayudan a abordar las graves consecuencias de las violaciones de sus derechos humanos. Asimismo, esas medidas representan importantes prácticas que los Estados de la región pueden repetir si implican el respeto y la protección de los derechos humanos de las mujeres víctimas.
143. Los análisis realizados en el presente informe muestran también los desafíos que surgen en el cumplimiento de las recomendaciones relativas al otorgamiento de reparaciones a mujeres, niñas y adolescentes. Por lo tanto, la Comisión invita a los Estados a adoptar medidas y estrategias para superar estas dificultades a fin de garantizar que las mujeres víctimas tengan acceso a reparaciones como consecuencia del deber mayor de protección que el sistema interamericano de

²²⁴ Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 205, párr. 450.

derechos humanos ha reconocido a favor de ellas. Recuerda asimismo la importancia de realizar un gran esfuerzo para aplicar de manera adecuada las garantías de no repetición y las medidas encaminadas a transformar las causas de estas violaciones.

144. La CIDH concluye este informe instando a los Estados a que tomen todas las medidas que tengan a su alcance para otorgar reparaciones por las violaciones de derechos humanos perpetradas contra mujeres, niñas y adolescentes. Asimismo, recomienda que, de acuerdo con las normas interamericanas, estas medidas se apliquen con una perspectiva de género, a fin de que aborden las necesidades específicas y las particularidades de las mujeres víctimas de diversos sectores de la población y que siempre tengan en cuenta la interseccionalidad entre distintos factores que aumentan su vulnerabilidad.